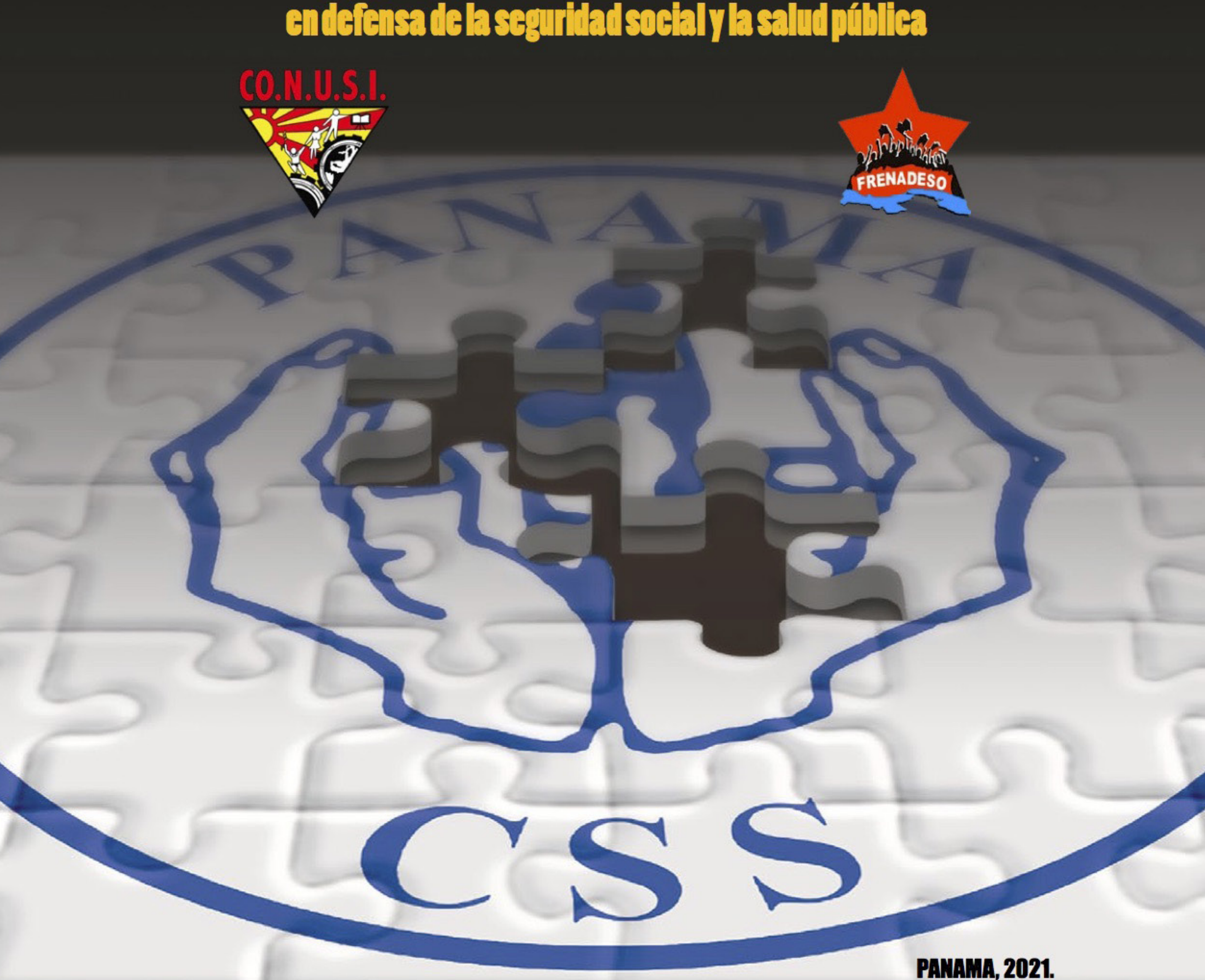
# EL ROMPE-CABEZAS DE LA CSS

## Un aporte para el debate y la lucha del pueblo en defensa de la seguridad social y la salud pública

CO.N.U.S.I.

FRENADESO




PANAMA, 2021.

# *Índice*

# *Presentación*

Una vez más el movimiento social se enfrenta a otra arremetida de los sectores de poder económico y político, de adentro y de afuera, para imponer medidas en contra de los trabajadores, en contra de los sectores que históricamente han estado en crisis; crisis de sobrevivencia permanente.

La pandemia de la COVID-19 se está aprovechando para aplicar toda medida que le sea posible a estos sectores, para hacer que sean los trabajadores y el pueblo en general quienes sufran las mayores consecuencias. Desde la invasión de EE. UU. a Panamá el 20 de diciembre de 1989, con el Gobierno del triunvirato Endara, Ford y Arias Calderón (aunque algunos hablan de la quíntuple, porque el contralor Rubén Darío Carles y el ministro de Hacienda y Tesoro Mario Galindo, se comportaban como presidentes), se aplicaron modificaciones al Código de Trabajo, a la CSS y se quitó el control de precios. Pérez Balladares arreció las medidas con severos cambios al Código de Trabajo, lo que significó la muerte de cuatro trabajadores del Sindicato Único de la Construcción y Similares (SUNTRACS), así como contra las jubilaciones especiales, privatizando parte de los fondos de pensión. Con Mireya Moscoso, el pueblo debió enfrentar la subida de los impuestos, y con Martin Torrijos la imposición de las reformas a la ley de la CSS mediante el pacto de Gamboa. También fueron asesinados durante este período otros luchadores sociales, enfrentando las imposiciones de la burguesía oligárquica. Para el movimiento popular, siempre el camino es largo y tortuoso, es una historia de imposición tras imposición, en cuyo andar varios compañeros de lucha se convierten en mártires, por su profunda convicción de darlo todo, hasta lo más preciado, su vida, por el ideal de alcanzar una sociedad mejor para todos, con justicia social y vida digna, para quienes hoy día y por mucho tiempo han sido excluidos, discriminados, perseguidos, encarcelados, y odiados por ser pobres (Aporofobia).

No pretendemos hacer aquí un recuento exhaustivo de cada episodio de lucha del movimiento popular, sino mostrar que, como dicen las consignas, “SIN LUCHAS, NO HAY VICTORIAS” y la “LA PELEA ES PELEANDO”. Son consignas de profundo contenido. Confiamos en que

progresivamente se irá concretando aquella otra consigna “ESTA LUCHA NO ES DE UNOS, ESTA LUCHA ES DE TODOS”, y que el movimiento social logre converger en acciones conjuntas, unitarias, respetando sus autonomías, para enfrentar al verdadero enemigo de clase.

El documento que hoy presentamos es el resultado del esfuerzo colectivo de diversos compañeros y compañeras, comprometidos con este ideal de un mundo mejor, convencidos de que otra sociedad es posible. Constituye también este documento una reivindicación de “LA LEY DE LA VIDA” que el movimiento social, aglutinado en FRENADESSO, presentó en el 2005 y que aún mantiene plena vigencia.

Esta publicación quiere rendir homenaje a todos los héroes y martires del pueblo en la lucha por nuestra auténtica liberación nacional y social, a pocos días de conmemorarse el bicentenario de nuestra independencia de España. Nuestra emancipación total, así como el sueño del Libertador Simón Bolívar, de unidad e integración de los pueblos de nuestra América, siguen pedientes. Tareas incoclusas que le corresponde a los panameños verdaderamente patriotas cumplir hasta acabar con las mafias que gobiernan al país y que controlan nuestra promera institución de seguridad social y salud pública..

Panamá, septiembre de 2021.

# *El contexto*

Antes de la pandemia, como hemos insistido, no solo en Panamá, sino también en el mundo, se presentaban claros signos evidentes de decadencia del modelo económico dominante. Incluso, organismos como el FMI hablaban de recesión, y con ello, del crecimiento del desempleo, la informalidad y la pobreza.

La pandemia aceleró y profundizó esa crisis y algunas fracciones burguesas en distintos países, como en el convulso Chile de ese momento, expresaron la necesidad de cambios y de ceder espacios, ante el temor de perderlo todo en estallidos sociales. Otros buscaron promover la idea de un capitalismo más humano, como si algo así fuera posible en un sistema basado en la plusvalía, es decir, en la explotación del hombre por el hombre.

El mismo Vaticano o, mejor dicho, el papa Francisco en su encíclica Laudato sí (24 de mayo de 2015), invitó a reflexionar sobre el modelo económico imperante "uno que genere vida, que sea inclusivo y no exclusivo, que sea humano y no deshumanizante, que cuide el medioambiente y no lo destruya".

Hasta grupos considerados entre los más acaudalados del mundo, cuyas fortunas han seguido aumentando en pandemia, se pronunciaban por una "sociedad más abierta", o más incluyente, temerosos de que un escenario de desestabilización, productos de las luchas de los pueblos, afecten a sus intereses.

Incluso, hoy día, debido a que la pandemia ha puesto en evidencia el carácter profundamente excluyente y concentrador de riqueza del modelo económico imperante, los propios organismos internacionales y representantes de países, han tenido que plantearse, al menos en el discurso, la necesidad de que los ricos aporten más con impuestos.

En Panamá esas posiciones no han tenido ningún eco. Por el contrario, lo que se observa de parte del poder económico es su interés de sacar mayores ventajas de la crisis en función de sus intereses. Ello supone profundizar el modelo económico neoliberal, cuyo fracaso está más que demostrado.

El Gobierno del PRD ha sido condescendiente con esos intereses. El conjunto de leyes y decretos antiobreros, el traspaso de cientos de millones del endeudamiento público a los bancos (de hecho, los depósitos bancarios aumentaron en más de cinco mil millones de dólares), las acciones represivas de la fuerza pública particularmente contra asentamientos humanos, el respaldo a políticas de privatización en la educación, los negociados en la salud y, ahora, el fortalecimiento del extractivismo con la concesión de más de 25,000 hectáreas de áreas protegidas para explotación

minera, el monopolio del sector energético en manos de AES y la inminente prolongación del leonino contrato con Panamá Ports por 25 años más, todo acompañado del robo y la corrupción que le son congénitos al modelo, así lo demuestra.

Si los llamados de otras fracciones burguesas han sido desoídos por esta oligarquía atrasada, corrupta y parasitaria, que configuró este estado mafioso, mucho menos encuentran recepción las propuestas de FRENADESO, que planteó desde el comienzo de la pandemia un bono de 500 dólares para desempleados e informales, el aseguramiento de los empleos y los salarios, un aporte especial del Estado a la CSS que ha cargado con la crisis, renta básica y seguro de desempleo, y un impuesto especial para las grandes fortunas.

También propusimos reducción salarial de la alta burocracia estatal y la carga que ella representa para la CSS en cuanto a la máxima jubilación que asume la CSS y que debería ser un derecho de todos los asegurados, jubilarse con el último salario.

No les interesa hacer un plan para enfrentar la corrupción, el robo, la morosidad y los negociados que a lo largo de sus 80 años han afectado a la CSS. Por el contrario, encima de las ventajas que ya se le ha otorgado a la patronal, se agregan amnistía fiscal, morosidad por 24 meses, facilidades de todo tipo para el pago de cuotas que le retienen a los trabajadores, etc. Los trabajadores terminan, así, financiando a las empresas con las cuotas del seguro social que les descuentan, sin garantías de que vayan a pagarlas, y el riesgo de que los trabajadores pierdan sus cuotas.

Mientras, para los trabajadores se aplican contratos suspendidos, reducción de jornadas y, por ende, reducción salarial y mayor explotación, disminución de la planilla estatal, despidos masivos, falsa moratoria a punto de concluir con lo que eso conlleva: despojos, secuestros y desalojos, nuevos impuestos en ciernes, restricción de movilidad y violación de los derechos humanos y libertades democráticas, desconocimiento del fuero de maternidad, el pago con vales y bonos que no reconocen cuotas de la CSS ni XIII mes. Hoy, a 15 meses de la pandemia, podemos afirmar que miles de trabajadores ya han sido despojados de cruciales cuotas para su jubilación. La propia administración de la CSS ha declarado que ha aumentado el número de trabajadores que, debido a la falta de recursos económicos, han optado por cobrar indemnizaciones (85 % al 88 %) y jubilarse anticipadamente ((12 % al 15 %), sacrificando el monto de su pensión.

Este marco que hemos abordado nos permite afirmar que la Caja de Seguro Social no tiene salvación alguna sin un cambio radical, de fondo, del modelo económico y las transformaciones estructurales que ello conlleva. En el mal llamado diálogo, el poder económico ve la oportunidad del asalto final de la Caja, de la privatización total de sus fondos, del aumento de la edad de jubilación de mujeres y hombres, del incremento de las cuotas y de la disminución, todavía más, de las jubilaciones y pensiones. Hoy día, el 50 % de los jubilados tienen pensiones de 400 balboas mensuales y menos.

Hablar de solidaridad, del carácter público de la seguridad social, de jubilaciones dignas, de atención de los familiares de los asegurados, es imposible en este contexto. Es un modelo que concibe la seguridad social, el agua, la educación y la salud como mercancías. Hay que cambiar el modelo. Por eso, el diálogo es cada vez más de "Yo con Yo" y no hay salida posible a favor de los intereses del pueblo dentro de este. Desde FRENADESO hemos hablado de un nuevo orden jurídico mediante una Asamblea Constituyente Originaria con plenos poderes que transforme realmente la sociedad, como salida a la situación. La vida digna no podrá alcanzarse bajo este modelo fomentador de pobreza y desigualdad, basado en un crecimiento económico que solo beneficia a un puñado de millonarios.

## *Testimonio histórico. El movimiento social y su defensa de la seguridad social y la CSS en el 2005: Una lectura vigente*

En el año 2005 se constituyó el Frente Nacional por la Defensa de la Seguridad Social (FRENADESSO), compuesto por una diversidad de organizaciones que coincidimos en defender los derechos de los asegurados y la institución de la CSS. Reproducimos textualmente aquí, como testimonio histórico, lo que en aquel entonces planteábamos como parte de dicho movimiento, cuestión que quedó plasmada en nuestra propuesta de "Ley de la Vida". La historia nos ha dado la razón.

"El problema de la CSS está relacionado a su carencia de verdadera AUTONOMÍA, a la pérdida progresiva de su CARÁCTER PÚBLICO Y SOLIDARIO, y al conjunto de las POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, sobre todo aquellas de inspiración NEOLIBERAL, que afirman la libertad de mercado como mecanismo esencial de funcionamiento del sistema económico, agravando aún más la concentración de la riqueza y la marginación social.

"La AUTONOMÍA de la CSS está gravemente cercenada. La intromisión del Órgano Ejecutivo ha sido un elemento decisivo en el agravamiento de la situación financiera y administrativa de la CSS. El Ejecutivo designa el Director así como los miembros de la Junta directiva. El resultado de esta práctica ha sido que el Ejecutivo ha hecho de la CSS su "Caja Chica" a la cual recurre por fondos, ya sea a través de la venta de bonos, letras del tesoro u otros instrumentos financieros, o pagándole bajísimos intereses por los depósitos de sus reservas. Por los depósitos en efectivo el Banco Nacional pagan 0 % de interés, lo cual es, a todas luces, inaudito.

(Nota: A partir de 2005, con la Ley 51, a este robo se sumó la Caja de Ahorros y los bancos privados cuyos dueños lograron el 25 % de las reservas de la CSS).

"Cualquier reforma legal que busque solucionar los problemas de la CSS debe, por tanto, dirigirse a FORTALECER SU AUTONOMÍA, permitiendo ampliar la participación de los distintos sectores de la vida nacional en la Junta directiva e incorporando la designación directa (no por ternas) de los representantes de los sectores, así como su remoción por parte de las propias organizaciones, cuando consideren que la práctica de sus representantes en la Junta directiva, violenta los principios que las rigen.

"En cuanto al CARÁCTER PÚBLICO Y SOLIDARIO, progresivamente el Estado le ha transferido a la CSS, su responsabilidad de darle salud a todos los panameños (Art. 105 y 109

de la Constitución Nacional), sin que haya cubierto los gastos correspondientes. Cada día la CSS aumenta su responsabilidad de la atención de salud a los panameños mientras que el Estado la evade. Igualmente, han aumentado la cantidad de personas atendidas por la CSS y que no son aseguradas.

(Nota: En el 2005 ya era el 10 %, porcentaje que muy probablemente ha aumentado. Según la Contraloría General de la República, la población estimada de la República en 2020 era de 4.2 millones de personas, de las cuales, 3.3 millones son asegurados de la CSS. Añadiendo la población no asegurada pero atendida en puestos de la CSS, la cifra podría alcanzar el 90 % de la población, aproximadamente 3.8 millones de panameños).

"En sentido estricto, la CSS sólo debe tener responsabilidad con los cotizantes, por lo que los dependientes tendrían que ser asumidos por el Ministerio de Salud. Sin embargo, jamás hemos planteado, como tampoco plantearemos, que los dependientes sean excluidos del sistema de seguridad social de la CSS, como los sectores empresariales insisten permanentemente, porque estamos convencidos que ello sería exponer a esta población a los deteriorados e ineficientes servicios de atención médica, que el Estado ofrece en las instalaciones distintas a la CSS. Planteamos, por el contrario, la necesidad de que el Estado realice las transferencias correspondientes que cubran esta atención. En el 2005 estimamos que estos costos superaban los .200 millones de balboas anuales. Aún más inaudito es el hecho que la CSS pague al Ministerio de Salud, por aquellos asegurados que son atendidos en sus instalaciones, ya que como panameños, todos tenemos derecho a la atención médica, seamos asegurados o no. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud ha exigido un proceso de compensación con la CSS, ya que la CSS también atiende población no asegurada. La compensación resulta en la diferencia entre los costos de la CSS debidos a la población no asegurada atendida, y los costos del Ministerio de Salud por atender los asegurados. Es decir, el Gobierno nacional, le cobra a la CSS la atención que por Constitución, es de su competencia. ABSURDO.

"Por otro lado, el pueblo panameño ha sido sometido a un proceso de profunda concentración de la riqueza, los que más ganan pagan menos, y la CSS no es una excepción. Desde el 2005 la administración de la CSS reconoce la existencia de una alta evasión por parte de los empresarios, y la alta morosidad gubernamental y empresarial. En la práctica, el sentido público y solidario de la Institución, CSS, progresivamente se ha estado perdiendo, lo cual ha sido agravado por las prácticas de privatización de los servicios (la denominada externalización).

Nota: Nada han hecho las administraciones de la CSS para detener este robo, y contrariamente, sigue aumentando exponencialmente. Para 2005 la evasión se estimó en 2,376 millones de balboas, para los 10 años previos y hoy se estima la evasión en 6,285 millones de balboas en los últimos 14 años.

"En cuanto a las POLITICAS MACROECONÓMICAS NEOLIBERALES, además de agudizar la concentración de la riqueza, los bajos salarios, y el deterioro del poder adquisitivo, también han disminuido la creación del empleo formal y han favorecido la creación de empleos informales, cuyos trabajadores perciben muy bajos ingresos.

Nota: El programa de IVM sufrió una reforma catastrófica en el 2005 en el Gobierno del PRD con Martin Torrijos. Se crearon las cuentas individuales que era la propuesta promovida por el CONEP y con ello se cerró la entrada de nuevos cotizantes al pilar Solidario. Denunciamos en ese momento que se estaba condenando a la muerte el Sistema de Pensiones Solidario y que ello produciría graves problemas en el futuro ya que los pensionados continuarían aumentando

mientras no habría nuevos cotizantes. Pero el plan del CONEP y de Gobierno complaciente, junto con la Administración de la CSS, en ese momento encabezada por René Luciani, era privatizar las Reservas de la CSS y hacer negocio con las llamadas cuentas individuales. Hipócritamente hoy se presentan como si nada tuvieron que ver con este malévolo plan, el cual fue sellado vergonzosamente por el Gobierno, el CONEP, los dirigentes de CONATO, de las Enfermeras, de los Técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA), AMIA y FENASEP en el hotel Gamboa.

"Con lo anterior no se desconoce que la CSS afronta dificultades, y no solo en el programa de Pensiones (IVM). Pero sus causas son más estructurales, vinculadas a la ausencia de Autonomía, a un modelo económico neoliberal, excluyente, concentrador de la riqueza y profundizador de la desigualdad social, que no genera empleos dignos y salarios justos, y contrariamente produce y reproduce la informalidad laboral. Que se relaciona al uso de la CSS por el Ejecutivo y los políticos como Agencia de Empleo particular, con la evasión de las cuotas por los empresarios, por el aumento de la morosidad, por las exoneraciones de multas a los morosos, y porque el Estado, quienes lo administran, las castas empresariales del país, han rehuido su responsabilidad de darle a los trabajadores una pensión justa, que les permita vivir su retiro laboral con algún grado de disfrute de la vida, junto a su familia. Contrariamente pretenden que quienes se jubilen lo hagan con sus ahorros, cuando lo que ganan no les alcanza a cubrir sus necesidades fundamentales, y que los trabajadores que logran jubilarse nunca podrán siquiera mantener el nivel de vida de antes, que de por sí, ya está deteriorado. Los empresarios no requieren de jubilación, pero lo hacen y sangran la CSS. Su patrimonio les garantiza seguir viviendo bien. El pobre, el trabajador, tendrá que ver como subsiste en desamparo. Esta es su forma de pensar.

Nota: La historia se repite. Hoy como ayer el Gobierno, los directivos de la CSS y los gremios empresariales, nuevamente pretenden presentar a la comunidad panameña un ESCENARIO APOCALÍPTICO con el solo propósito de echarle mano al resto de las reservas de la CSS, los fondos de los asegurados, y de sacar el programa de Enfermedad y Maternidad y unirlo al MINSA, cuestión que no lograron en el 2005. Ahora tienen otra arremetida para apropiarse de todo, cuestión que también está soportada por el FMI, el Banco Mundial y el BID, quienes desde los años ochenta tienen la añoranza de privatizar la salud (para lo cual hay que dar mala atención de salud pública) y los fondos de las reservas de los asegurados.

# Conclusiones

En el año 2005, el movimiento social aglutinado en FRENADESSO presentó "LA LEY DE LA VIDA", debatió en una supuesta mesa de diálogo, que por sus características terminó imponiendo las condiciones que dieron como resultado el Pacto de Gamboa, donde el Gobierno, los empresarios, y lamentablemente, dirigentes del movimiento social, terminaron avalando la propuesta del CONEP, de los empresarios, creando las cuentas individuales, lo que dieron en llamar "el subsistema mixto de pensiones". También el 25 % de las reservas lograron quedárselo los bancos privados y las Administradoras de Pensiones, todas ellas vinculadas a bancos, encontraron la posibilidad de nuevos clientes. LA LEY DE LA VIDA tiene plena vigencia hoy día, y gran parte de los resultados del presente trabajo reafirman lo expuesto en dicho documento en el 2005.

La propuesta de FRENADESO frente a los problemas de la seguridad social en Panamá que exponemos en este documento reivindica LA LEY DE LA VIDA y la amplía, contiene una visión integral de la seguridad social, considerando los determinantes de la salud para una vida saludable. Esto implica que las personas vivan en un entorno ambiental favorable a la salud, que tengan los ingresos suficientes para alimentarse bien, vestirse, educarse, tener una vivienda saludable y condiciones higiénicas, agua potable, además de atención médica. La seguridad social abarca todos los componentes que permiten el desarrollo de una vida sana en la población. Por ello, los cuatro programas de la CSS deben comprenderse como un cuerpo unitario y no como parcelas. Las pensiones que recibamos los trabajadores deben ser una extensión de esta condición de la seguridad social, por lo que nos oponemos a que se pretenda cada vez más someter a los trabajadores a vivir una vida deteriorada durante su vida laboral activa y que vivan todavía peor cuando se jubilén. Un sistema que promueve esta condición humana es inhumano y debemos luchar para impedir que nos sometan a vivir en tales condiciones.

La perspectiva del Gobierno, de los grupos empresariales y de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID) sobre la seguridad social es parcelada y su valoración es esencialmente financiera, y entienden que quienes acudimos al sistema público de salud debemos aceptar los

paliativos que nos condenan a la muerte. La buena atención de salud está reservada para quienes tienen poder económico, porque hacen de ella una mercancía, algo que se compra y se vende para hacer lucro, ganancia privada.

Es cierto que quienes han tenido el control de la administración del Estado se han arrodillado ante las IFI`s sin mostrar la más elemental actitud de independencia, de interés nacional, pero no es porque se sientan sometidos a tal poder financiero internacional, sino que comparten las políticas que recomiendan, que son cada vez más lesivas a los intereses del pueblo, pero nada de eso les importa, siempre que puedan hacer "negocios" y obtener ganancias. Es esta visión la que se impone cuando se plantean reformas a la seguridad social, incluyendo las pensiones. Solo ven dinero en sus bolsillos. Todos los que se presentan en los medios de comunicación, controlados por estos grupos de poder económico y político son funcionarios de bancos, de administradoras de fondos de pensión, de aseguradoras, actuarios y consultores financieros para los grupos empresariales. La mayoría de ellos son mercaderes profesionales, sicarios, (aludiendo al video "Confesiones de un sicario económico" al servicio de los grupos de poder económico que se han beneficiado y pretenden beneficiarse aún más del dinero de los asegurados, privatizando todavía más dichos fondos. Ellos no dependen de una pensión cuando deciden retirarse porque tienen suficiente patrimonio acumulado para vivir bien toda su vida, por lo que les es muy fácil promover medidas paramétricas, aumento de la edad de jubilación, bajar el monto de la pensión, aumentar las cuotas y medidas similares. Son cínicos y descarados al presentarse como supuestos preocupados por nuestras pensiones. Solo les interesa apropiarse de los fondos de la CSS para hacer negocios con ellos, como lo hace todo capital parasitario.

Los problemas de la seguridad social están relacionados con factores estructurales que, al igual que lo hemos planteado desde los años ochenta y noventa, y como también lo hicimos en el 2005, hoy nuevamente lo reiteramos. El problema radica en un modelo económico que antepone el ganar dinero a la vida humana, al que no le importa si la gente muere siempre que los grupos económicos hagan negocio y obtengan ganancias. Esto ha sido una práctica desde antes de la república ciertamente, pero que progresivamente se ha agravado. Desde los años setenta. el capital financiero y rentista (banca, seguros, financieras) adquirió supremacía en la apropiación de las ganancias generadas de la economía. Otros grupos que también hacen sus ganancias comprando barato para vender caro, y extraen riqueza a los consumidores, tanto a lo interno como en el extranjero, forman parte de estas élites económicas. (comercio interno, Zona Libre de Colón y otras Zonas Francas y capital extranjero), sectores que también priorizan la apropiación de riqueza y no la producción de riqueza. La extranjerización de la economía panameña se profundizó desde los años setenta, priorizando el comercio y los servicios vinculados a la dinámica del capitalismo mundial, en desmedro de los sectores productivos internos. Este esquema se agudizó en los años ochenta, con el agravante de un cambio de perspectiva en la política económica, que abandonó todo tipo de regulación económica y puso el funcionamiento económico y social en manos de la "mano invisible" del mercado. Con sufrimiento, el pueblo panameño, y el de otras partes del mundo, comprueba cada día que esta mano no es tan invisible, y que está guiada por los grandes grupos de poder económico que ganan dinero cada vez más mientras hacen lo que quieren. Esto es la supuesta "libertad del mercado", que en realidad es la dictadura del mercado, porque todo lo impone el mercado. Cuando hablan de "flexibilizar" el Código de Trabajo, lo que en verdad quieren decir es que se les deje hacer con los trabajadores lo que ellos quieran. Así de descarnados son. La arremetida contra la seguridad social se inserta en esa visión arcaica, atrasada, de la

burguesía oligárquica criolla, en alianza con el capital transnacional, y ya anuncian su arremetida contra el Código de Trabajo, de por sí muy maltrecho por las modificaciones del Gobierno de Pérez Balladares en 1995.

El esquema económico iniciado desde mediados de los años sesenta y consolidado en los años setenta y ochenta, un modelo económico extranjerizante, promotor de la concentración de la riqueza, de la desigualdad y la exclusión social, fue ampliado con todos los Gobiernos posinvasión. Las empresas públicas se privatizaron, el Código Laboral modificado cercenó importantes derechos a los trabajadores, el cambio de las pensiones deterioró la vida de los jubilados, se privatizó parte de los fondos de pensión y se creó la bolsa de valores. El capital financiero expandió su dominio en el campo de la estructura económica y en la apropiación del excedente, incluyendo los excedentes canaleros por medio de la disminución del pago del impuesto sobre la renta a las empresas. Lo que se ha dado en llamar el "hub logístico" no es más que la expansión de la plataforma de servicios al capital transnacional cuyo desarrollo se inicia en los años sesenta y se afianza con el Gobierno militar. En este modelo económico, el mercado interno no es importante y, por lo tanto, tampoco los salarios de los trabajadores. Pero lo esencial es que este capital parasitario, rentista, que gana apropiándose de riqueza a través de la compra-venta de bienes y servicios, dentro de la dinámica del capital transnacional, es el que se ha fortalecido y es lo que caracteriza a la estructura económica (y política) del modelo, que se ha sido desarrollado y ampliado en los años noventa mediante políticas neoliberales, negando todo tipo de regulación económica. Su desarrollo previo se dio en el marco de un esquema de política económica que posibilitó cierto grado de regulación. Pero, en lo estructural, se trata del mismo modelo.

El esquema de política económica neoliberal agrava las distorsiones estructurales del modelo ya descrito, agudizando la concentración de la riqueza, la desigualdad y la exclusión social, que se manifiesta crudamente en los niveles de pobreza, deterioro de la atención de los servicios básicos de agua, luz, condición sanitaria, educación, salud, carencia de vivienda para los sectores más vulnerables socialmente, salarios precarios, pérdida del poder adquisitivo del salario, falta de estabilidad laboral, poca capacidad de generar empleos permanentes y el consecuente aumento del trabajo informal, tendencia que fue fortalecida con la modificación del Código de Trabajo en 1995. Esta es la realidad de la gran mayoría de la población y, aun así, uno de estos mercenarios y sicarios al servicio de los grupos de poder económico y político dice que el problema del funcionamiento económico es "la falta de ahorro". ¿Se habrá escuchado semejante bestialidad? ¿Qué capacidad de ahorro pueden tener los trabajadores en las condiciones sociales antes descritas? ¡Cómo pretenden que los trabajadores se paguen sus propias pensiones mediante ahorros en cuentas individuales, que además, como señalamos, este jamás fue el principio cuando se crearon los sistema de pensiones. ¡Cómo se pretende que con estas condiciones estructurales del modelo económico, regido ahora por la supuesta "mano invisible" del mercado, regido por la dictadura del mercado, pueda ser sostenible algún sistema de pensiones? Hacerlo sostenible supone modificar tales condiciones estructurales, lo que se niegan a hacer los grupos de poder económico y político que han sangrado al pueblo panameño, sometiéndolo aún más a las condiciones de pobreza.

Añadido a aquellos componentes estructurales del modelo económico, el Estado ha renunciado a participar progresivamente a través de los impuestos directos a la renta, reduciendo su participación en el Producto Interno Bruto de 16 % a 8.9 % en el 2019. Todos los ingresos provenientes del Canal de Panamá han sido trasladados a las grandes empresas, reduciéndole el impuesto sobre la renta, proceso que se inició a finales de 1991, con la reforma tributaria impulsada por Mario Galindo

Heurtemate, quien además de ser genuino represente de la burguesía oligárquica, es miembro de un bufete de abogados poderoso en el país, representante de grandes empresas transnacionales. Otro socio suyo fue nombrado por el Gobierno posinvasión, miembro de la Corte Suprema de Justicia, ocupando la presidencia de dicho órgano.

Estas condicionantes estructurales del modelo económico, que son las causas esenciales que impiden la sostenibilidad del sistema de pensiones y que deterioran todos los componentes del sistema de seguridad social, las denunciamos en el 2005. Esto no ha cambiado y, por el contrario, otras prácticas de los grupos empresariales, del Gobierno y de quienes han administrado la CSS, han agravado la situación de la CSS.

Para los sectores que se benefician del modelo económico, y a una escala ampliada en su modalidad neoliberal, las reservas de los asegurados en la CSS son vistas como fuente de financiamiento de las empresas (para hacer negocios) y del Gobierno (para cubrir gastos). En este último caso, la situación se invierte porque es el Estado el que debe soportar los fondos de pensión de los asegurados y pensionados, y no al revés. Durante el período 2004-2019, los saldos operativos acumulados de la CSS, que forman parte del Sector Público No Financiero (SPNF), fueron positivos en 163 millones. Los déficits acumulados del SPNF en el mismo período sumaron 12,385 millones y la CSS, las cuotas de los asegurados, impidió que estos déficits fueran mayores. En contraste, los pagos acumulados de los intereses de la deuda pública sumaron 13,463 millones de balboas. Los déficits del Gobierno fueron debidos, principalmente. al endeudamiento público. Esta es la razón de que el FMI, el Banco Mundial y el BID, planteen aumentos de edad de jubilación, que la gente tenga que pagar más tiempo y más dinero para jubilarse y que, además, se jubile con pensiones aún más bajas, para mejorar los ingresos y reducir los gastos de la CSS y mejorar el saldo operativo y tener más recursos disponibles para sustentar mayor endeudamiento. Los grupos empresariales se disputan, también, estos recursos, para usufructuarlos de manera directa para su beneficio, pretendiendo privatizar en su totalidad las pensiones y los fondos de pensión.

Para lograr sus fines aviesos, mienten descaradamente. El señor Bustamante, subdirector de la CSS, un agente del BID y de las IFI enquistado en la institución para facilitar los planes privatizadores de la salud y de las pensiones, ha dicho que hay que aumentar la edad de jubilación porque lo que está pasando, dice, es que la gente se jubila y al cabo de seis años ya ha sacado todos sus aportes, queriendo mostrar falsamente que la insostenibilidad del sistema de pensiones del sistema solidario se debe a que la gente no hace aportes que cubran sus pensiones. En su visión financiera (BID); las pensiones deben ser pagadas por los propios jubilados. Semejante bestialidad solo se le puede ocurrir a estos mercaderes y sicarios de los grupos empresariales y de las IFI. Ya hemos expuesto previamente cuál es la situación precaria de los salarios de los trabajadores y las condiciones de sobrevivencia a que el sistema los somete y que el modelo económico neoliberal profundiza, y este señor dice que hay que aumentarle la edad de jubilación a los trabajadores, que deben pagar más dinero, y que deben cobrar montos más bajos de los que aún tienen. Hoy día la mitad (50 %) de los jubilados tienen pensiones de 400 balboas y menos, y hay quienes apenas reciben 175 balboas. Pretenden que los trabajadores reciban pensiones aún más bajas, y poco les importa si se mueren. Es todo un descaro. Es exactamente lo que planteaban en el 2005: "Trabaje más, pague más y muérase rápido". Esta era y sigue siendo la consigna de estos mercaderes y sicarios de los grupos empresariales.

Por eso es importante que nos neguemos, que nos rehusemos a aceptar la mentira de estos grupos que supuestamente están "preocupados" por los trabajadores, cuando dicen que lo que

ocurre es que los trabajadores no ahorramos lo suficiente para pagar nuestras pensiones. La mentira que nos dicen es que las pensiones las debemos pagar en su totalidad los trabajadores cuando desde siempre, desde que las primeras pensiones aparecieron en el mundo en 1890, se concibieron como financiadas por el Estado y por los empresarios. El trabajador aportaría a la pensión, con aportes mínimos, pero desde siempre se supo que no podría pagarse la pensión con los salarios de miseria que históricamente reciben los trabajadores. Pero estos señores dicen esta mentira de forma repetida como si fuera verdad. Rotundamente hay que desenmascarar semejante mentira.

Esta visión individualista, de las cuentas individuales, del ahorro individual, que es una visión financiera de las empresas aseguradoras y las administradoras de los fondos de pensión, es la que sostiene los supuestos diagnósticos del FMI, el Banco Mundial y el BID, e incluso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La pensión son ahorros que los trabajadores hacen de manera individual, dicen, y que esto es lo que determina con cuánto se jubilará. Obviamente, esto busca minimizar la responsabilidad del Estado y de quienes más ganan, los propietarios de las empresas, en las pensiones de los trabajadores. El supuesto diagnóstico está sesgado, porque parten de una visión individualista privatizadora de los fondos de los asegurados. Si, contrariamente, la pensión la entendemos como una retribución de la sociedad a los trabajadores que han trabajado toda la vida produciendo riqueza y que con sus salarios no pueden ahorrar para pagarse su propia pensión, que fue la filosofía original del sistema de pensiones, entonces el Estado tendría que aportar más al fondo de pensiones y no beneficiarse de él como es lo que ocurre, siendo la CSS una fuente de financiamiento de los déficits del sector público, pagándole con bonos y pagarés a las tasas de interés que decidan quienes gobiernan, con el beneplácito de los administradores de la institución y de la mayoría de la junta directiva.

El argumento siempre es que el Estado no tiene recursos, y claro, los enormes déficits a los que contribuye a aliviar los fondos de la CSS así lo demuestran, pero no hablan de los bajos impuestos que pagan los que más tienen y ni de que la gran carga de impuestos la pagan los trabajadores de ingresos medios. Los ingresos tributarios cada vez han representado una menor proporción del Producto Interno Bruto (PIB), cayendo de 16 % a 8.9 % en 2019. Aquí las grandes fortunas no pagan impuestos, tampoco las grandes empresas, el capital financiero, los empresarios de la Zona Libre de Colón y de todas las Zonas Francas, las empresas multinacionales, no pagan impuestos, como debieran pagar, según las ganancias que tienen: a mayor ingreso, mayor impuesto. Este es el principio de progresividad del impuesto a la renta que se canceló con los Gobiernos posinvasión.

Esta situación no entra en el diagnóstico de quienes plantean aplicar medidas paramétricas al sistema de pensiones. Tampoco es considerada la enorme evasión fiscal de los empresarios, la cual fue estimada por la propia Dirección General de Ingresos del MEF en 33,445 millones de balboas durante 2007-2016, lo que representó el 8.7 % del PIB del período. La evasión fiscal es tanta como las recaudaciones que representaron en 2019 el 8.9 % del PIB. La evasión es escandalosa, pero eso tampoco es considerado en los diagnósticos de estos mercaderes y sicarios de los grupos empresariales.

Esta evasión se extiende a la CSS. Los empresarios no declaran a los trabajadores para evitar pagar las cuotas a la CSS. En el 2005, FRENADESSO estimó esta evasión en 2, 376 millones de balboas durante 1995-2005. Señalamos entonces, y reafirmamos ahora, que solucionar este problema es esencial para encaminarse hacia las sostenibilidad del sistema de pensiones, pero nada de eso se hizo, por el contrario, se dio rienda suelta a la evasión empresarial de la cuota obrero-

patronal. Esta evasión se estima para el período 2005-2019 en 6,285 millones de balboas. Aquí la evasión de la patronal es también escandalosa.

La morosidad de los empresarios con la CSS más que se duplicó, aumentando en 205 millones en 14 años. La complacencia con la evasión de las cuotas y con la morosidad fue lo característico de las administraciones de la CSS, con la complicidad silenciosa de la mayoría de la junta directiva. El manejo de los recursos también es altamente cuestionable, desde la compra de medicamentos, de la contratación de consultorías para diversos programas informáticos que han resultado en pérdida de dinero para la institución, hasta el abultamiento de la planilla, que era de 303 millones en el 2005 y hoy alcanza los 900 millones de balboas, sin que ello se haya traducido en mejor atención para los asegurados. Y nos referimos a nombramientos de familiares de políticos, compadres, amigos y amigas, que han hecho de la CSS un "botín político". Y qué decir de los bajos intereses que pagan los bancos oficiales y la banca privada por los depósitos de las reservas, que terminan subsidiando a estas instituciones y a sus propietarios, en el caso de los bancos privados.

La CSS igualmente ha subsidiado, históricamente, la salud pública, cuestión que es una responsabilidad del Estado y no de los asegurados. El 90 % de la población panameña está asegurada o es atendida en instalaciones de la CSS, sin que el Gobierno le compense este subsidio. En el año 2005, FRENADESSO estimó este subsidio en 2,000 millones de balboas para el período 1995-2005. Desde 2005 a 2019, este subsidio estimamos que ha aumentado a 4,900 millones de balboas. El Gobierno debe rembolsar a la CSS este subsidio. No pretendemos, como plantean los grupos empresariales, sacar a los beneficiarios de la atención médica de la CSS, sino que el Estado rembolse el dinero, porque sacarlos significa someter a esta población a servicios de salud aún más deteriorados que los de la CSS, los cuales también son deficientes. Nada de esto es considerado en los diagnóstico de las IFI y tampoco en los que "hacen" los mercaderes y sicarios de los grupos empresariales y las instituciones financieras, pese a que lo conocen.

Los abusos que se han cometido contra los asegurados, atracando los fondos de la CSS, son innumerables, pero para estos señores ello no cuenta. Prefieren que sea el trabajador quien pague tales abusos. Entre las cosas más cínicas ha sido la confesión del señor Bustamante, sub director de la CSS ante la Asamblea Nacional, cuando dijo que la causa del problema del programa IVM (debió decir, del programa Solidario) era que desde 2008 no entran nuevos cotizantes al sistema y que la gente se sigue jubilando y demandando pagos de pensiones. (20 de mayo de 2020). Pero no se le ocurre considerar que si el Gobierno creó el problema con la Ley 51, que separó los sistemas de pensiones condenando a la muerte al sistema Solidario, entonces es el Gobierno, quienes administran el Estado, los que deben hacer los aportes para cubrir las pensiones. Y no se le va a ocurrir pensarlo porque él representa los intereses de los grupos de poder económico y político y de las instituciones financieras internacionales de las que ha sido su empleado. Es cómplice de las pretensiones privatizadoras de estos grupos financieros que buscan apropiarse de los fondos de la CSS.

Este diagnóstico que hemos resumido, que enfatiza las causales estructurales del modelo económico, agravadas por la política neoliberal, aunado a los abusos cometidos contra la institución y a una práctica de evasión institucionalizada por parte de los empresarios, son desarrollados en este documento, y es lo que sustenta nuestra propuesta para enfrentar de raíz los problemas de la seguridad social en el país, y la sostenibilidad del programa de pensiones.

## *Propuesta del movimiento popular*

Sobre el tema de la seguridad social se ha impuesto un discurso mediático que busca justificar las medidas neoliberales a la CSS. Se trata de un proceso sistemático que ha estado dirigido a cercenar derechos de los asegurados, así se imponen las reformas.

Los problemas que afectan a la CSS, por ende, a los asegurados, no son solo de carácter financiero-actuarial y de gestión, reduccionismo que quieren imponer los grupos pro-privatización. Los problemas son más profundos, son de carácter estructural, acentuados con los atracos que se han cometido contra la institución, a los cuales ya hemos hecho referencia.

- La base de la seguridad social se corresponde con los condicionantes que hacen la vida saludable, en ellos, la generación de empleos dignos y salarios justos, aspectos que en el conjunto social están siendo reducidos ante la prevalencia del mercado.
- Alejamiento de la política de seguridad social del mundo del trabajo (poco crecimiento del empleo formal y bajos salarios).
- La política económica neoliberal ha tomado la seguridad social como uno de los derechos humanos a desmantelar.
- Los Gobiernos posinvasión, pero sobre todo con la Ley 51 (2005), se trastocaron la lógica de solidaridad intergeneracional y del sistema de reparto (cierre a partir del 2008 de la principal fuente de ingresos del programa: cuotas).
- La Caja también ha sido asaltada por Gobiernos y empresarios (corrupción).

El resultado de ello es el evidente deterioro de la atención a los asegurados y sus beneficiarios (mora quirúrgica, desabastecimiento de medicamentos, insuficiencia de camas, limitados médicos por especialidad, demora excesiva para otorgar cupos de atención médica o para exámenes especializados, insuficiencia de equipos técnicos), ello, en el marco del programa de Enfermedad y Maternidad. Igualmente, se imponen mayores exigencias para acceder a las pensiones/jubilaciones, aquí las recurrentes medidas paramétricas (aumento de edad, aumento de cuotas, de densidad, del número de años para el cálculo del salario promedio que referencia el monto de la pensión, y disminución de la tasa básica de referencia) y ,como resultado de ello, se producen las bajas

pensiones y el peligro de perdida de las mismas.

En este sentido, FRENADESO desde el 2005 ha insistido en que el problema es estructural y no solo financiero-actuarial como pregona el FMI, actuarios, empresarios, Gobierno, partidos políticos tradicionales y seudoindependientes. Hemos demostrado como los problemas de la Caja no se resuelven si no se considera tanto la estructura económica del país y los determinantes sociales de la salud. Con firmeza, rechazamos la filosofía "del trabajo a la tumba" que pregonan los grupos privatizadores. En este sentido, nuestra propuesta es integral, mantiene el carácter público de la salud y la seguridad social, se enmarca en la necesidad de fortalecer la autonomía de la institución, reafirma la necesidad de la solidaridad en las pensiones y rechaza la privatización de las pensiones (cuentas individuales), rechaza la fragmentación de la Caja y la privatización de sus servicios, las medidas paramétricas y la privatización de los ingresos de la CSS. Asimismo, se plantea la urgente necesidad de adecentar la Caja, es decir, acabar con todo vestigio de corrupción. Igualmente, como una solución real a los problemas de la CSS, demanda aumento del salario de los trabajadores del sector público y privado.

Nuestra propuesta expresa un conjunto de medidas tanto a nivel de Administración, como de los Programas de Enfermedad y Maternidad y de Invalidez, Vejez y Muerte. La gran mayoría de ellas las planteamos en el 2005 y, por su vigencia, ahora reiteramos.

# PROPUESTA DE FRENADESO EN LO INSTITUCIONAL

- Solución integral, que contempla los problemas estructurales del funcionamiento de la economía (modelo de crecimiento, empleo y salarios).
- Perfeccionamiento de la autonomía. Necesidad de garantizar la autonomía de la CSS -autonomía administrativa y financiera.
- Garantizar el carácter público y solidario de la CSS. Con una política contra los abusos; para suprimir la evasión, la morosidad, los peculados cometidos contra la CSS por empresas y Gobiernos.
- Enfocarse en los ingresos. Es por esa vía por la que debe abordarse la solución de los problemas de la CSS. ·Capitalizar la CSS. Transferir capital por parte del Estado equivalente al déficit actual -pago de deuda previsional.
- Eliminar el subsidio que la CSS brinda a la banca: Banco Nacional de Panamá, Caja de Ahorros y banca privada
- Crear una unidad especializada en gestión de inversiones.
- Establecer una gestión administrativa sana. Con los correctivos administrativos necesarios que permitan optimizar los recursos y brindar un servicio con calidad y calidez.
- Promover un enfoque centrado en el derecho a la salud y a una vida digna para los panameños y panameñas.
- Establecer el carácter fiscal de la cotización.
- Penalizar severamente la evasión de igual forma que la retención de cuotas.
- Disminuir de tres meses a dos meses el período de manejo administrativo de la morosidad patronal.
- Ampliar la base contributiva.
- Aumentar al 10 % la multa por incumplimiento en la entrega de planilla
- Dar carácter de obligatoriedad a la certificación del pago de las cuotas de los empleados al momento de finalizar la relación laboral.
- Dar carácter de obligatoriedad a la presentación a la CSS por parte de los patronos de la notificación de cese de operaciones de la empresa.
- Las multas y recargos deben cumplir el propósito de evitar la evasión y la morosidad. En tal sentido, estas deben ser lo suficientemente altas para que logren este propósito. El incumplimiento del registro de los trabajadores a la CSS, falsa declaración y subdeclaraciones de las planillas, así como para quienes se nieguen a suministrar información a la CSS se debe implicar una multa de cinco mil balboas, pudiendo alcanzar hasta los cuarenta mil balboas. (Arts. 121, 122 y 123, Ley 51 de 2005)
- Aumentar el interés mensual por mora, tanto al Estado como al sector privado, a 5 % los primeros 10 días, 15 % transcurridos 20 días de mora, 30 % pasado un mes sin pagar, y despué s de los 30 días, aplicar 1% diario hasta que la deuda sea cancelada, sanción aplicada a la suma adeudada. (Art. 124, Ley 51, 2005)
- Reforzar el mecanismo de solicitud de paz y salvo con la CSS, como condición para hacer transacciones comerciales y para cerrar una empresa en el Registro Público.
- Es necesario depurar la planilla de la institución y sacar las botellas y nombramientos por amiguismo, compadrazgos, relaciones políticas y personales, de personal que claramente no responden a las necesidades de la institución sino al uso de la misma como botín político. El aumento de la planilla es escandaloso. De 304 millones en el 2005 aumentó a 412 millones en el 2012, y desde entonces se disparó a 917 millones.

# Propuesta de FRENADESO a los programas

## Programa de Invalidez, Vejez y Muerte

- Mantener los servicios de salud de carácter público.
- Compensación económica a la CSS por parte del Estado por la atención de beneficiarios.
- Integración de los servicios de salud sin integración financiera de ningún tipo..
- La CSS administrará y prestará todos los servicios en Enfermedad y Maternidad.
- Rechazar la privatización en cualquiera de sus formas..
- Que el Estado compense anualmente a la CSS por atención de los beneficiarios.
- Salud preventiva.
- Reestructurar el sistema de salud basado en la estrategia de atención primaria (reducir inequidades horizontales y verticales).
- Sistema de atención integral (atención modular primaria, con la atención sanitaria integral y la atención sanitaria continua).
- Velocidad en el acceso a especialidades mediante la eliminación de la concentración de pacientes, estableciendo el sistema de referencia y contra referencia obligatorio.

## Programa de Enfermedad y Maternidad

- El principio de la rentabilidad debe atender la rentabilidad social.
- Regresar al sistema solidario. Unir los dos sistemas.
- Rechazar las medidas paramétricas. (aumento de edad, cantidad de cuotas mínimas, cálculo del salario base, porcentajes a pagar por el trabajador, porcentaje básico para calcular la pensión).
- Rechazar la privatización de los recursos del programa de IVM.
- Jubilación con el último salario a los trabajadores que ganen hasta 1,500 balboas, que es el costo de la canasta ampliada.
- Toda pensión debe aumentarse anualmente según el costo de la vida.
- Asignar los ingresos por multas que aplica la CSS al programa IVM.
- Permitir transferir superávits de cualquiera de los programas al programa IVM.
- Destinar las cotizaciones sobre el décimo tercer mes al programa IVM.
- Reorientar el uso de las reservas de la CSS hacia inversiones de orden productivo.
- Los fondos de pensiones deben ser utilizados para la generación de empleo decente y seguro con salario justo y, por ende, de nuevos cotizantes.
- Eliminar toda forma especulativa de las inversiones de los fondos de pensiones.
- Mecanismos eficaces contra la corrupción.
- Jubilación especial para los trabajadores de alto riesgo.

Además de los ingresos anteriores para fortalecer el programa Solidario de Invalidez, Vejez y Muerte, insistimos en la creación de un FONDO PERMANENTE, distinto al fideicomiso que creó el Gobierno en el 2005, el cual es para cubrir déficits. El FONDO PERMANENTE debe fortalecerse con:

## Fuentes del programa permanente para fotalecer el programa de IVM

- 10 % de las utilidades del Canal de Panamá.
- El 10% de los ingresos brutos de las concesiones que el Estado otorgue en materia de fibra óptica.
- 25 % del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.
- 10 % de la participación del Estado en las empresas privatizadas.
- Traspaso del subsidio otorgado a los partidos políticos.
- Traspaso de las partidas discrecionales asignadas a los diputados de la Asamblea Nacional.
- Aumento de la cuota patronal aportada al programa IVM

Los que han administrado la CSS nada han hecho contra la evasión del pago de pensiones o los subregistros de las planillas, y tampoco nada contra la morosidad. Nuestras estimaciones resultan en más de 6,000 millones de balboas de evasión, desde 2005, sin contar la evasión resultado del uso progresivo del mal llamado "Vale Panamá", con el cual el Gobierno fortaleció la evasión de cuotas, y la hizo, además, "legal". Poco han hecho quienes han dirigido la CSS para identificar a los evasores, y el Gobierno se hace de la vista gorda. El supuesto "trabajador informal" dentro de "la empresa formal", es un mecanismo claro de evasión de las responsabilidades fiscales y no solo de las cuotas de la CSS. Y también están loS que no se registran en las planillas para no pagarle las prestaciones laborales.

La morosidad de los empresarios inescrupulosos se duplicó durante 2005-2019, pese a que las administraciones de la CSS les han anulado cuentas por cobrar, diciendo que son incobrables porque las empresas han desaparecido, aunque los que fueron sus dueños están vivitos y coleando. Es un plan maléfico contra los trabajadores y, sobre todo, contra los de menores ingresos. Es una conducta inhumana promovida por una casta empresarial retrógrada y que practica la aporofobia; el odio al pobre.

## *Elementos para un verdadero diálogo sobre la CSS*

Un verdadero diálogo sobre los problemas y soluciones de la CSS supone basarse en los siguientes criterios:

1. Deben determinarse los sectores a participar.
2. El coordinador y/o facilitador debe definirse democráticamente entre los participantes y por consenso; que todos estén de acuerdo: sector informal y pobladores, trabajadores organizados, trabajadores de la salud y gremios médicos, trabajadores de la CSS, Jubilados y pensionados, grupos magisteriales, empleados públicos, empresarios, pequeños empresarios, mujeres, juventud, campesinos, pueblos originarios, universidades.
3. Las decisiones deben ser por consenso, no por mayoría o por una fracción "x" de los participantes. Todos deben estar de acuerdo.
4. Mantener el carácter público y solidario de la CSS; no a la privatización.
5. No a las medidas paramétricas (aumento de la edad de jubilación, aumento de cuota, densidad.
6. No a la privatización de los fondos.
7. Plan para mejorar los rendimientos de inversión de los fondos de la CSS.
8. No al fraccionamiento y debilitamiento de la CSS por el interés del sector privado de asumir el control de la institución.
9. Fortalecimiento de la autonomía de la CSS.
10. Combate frontal a la corrupción, evasión y retención de cuotas por parte de empresarios y contra el negociado de medicamentos, insumos y equipos.
11. Plan para recuperación de cuotas retenidas y robadas. Si esto no se hace, el Estado debe reponer dichos fondos a la CSS.
12. Aplicación de sanciones ejemplares para evasores y corruptos.
13. Jubilaciones especiales para sectores que, por el desgaste físico y afectaciones de salud producto de las condicione de trabajo les es difícil alcanzar las cuotas necesarias para jubilarse, y ahora más por la pandemia (muerte y enfermedades), las secuelas del virus y contratos de trabajo suspendidos, lo que los despojó de cuotas fundamentales.
14. Aporte especial del Estado a la CSS.
15. Política de generación de empleo permanente y salario justo.
16. Promoción de sectores generadores de empleo.
17. Entrega de los estados financieros debidamente auditados y con información real y precisa.
18. Revisión de los parámetros actuariales.

19. No a un nuevo impuesto.
20. El futuro de la CSS y la propuesta que surja de un verdadero diálogo debe someterse a referéndum.

La CSS es un problema de todos, dado que atiende al 90 % de la población panameña.

# *I. Determinantes de una vida saludable y seguridad social. Un vistazo a Panamá.*

**¿Qué determina una vida saludable?**

*Sin duda que la atención médica es importante, pero la condición social es todavía más importante. Es lo que sugiere acertadamente el poema de Bertolt Brecht.*

¿Sabes curar?
En tu consultorio
nos arrancan los harapos
y tú aplicas el oído a nuestros cuerpos desnudos.
Una mirada a los harapos te informaría mejor
sobre la causa de nuestra enfermedad. La misma
causa
desgasta nuestros cuerpos y nuestras ropas.
*Bertolt Brecht*
*(En "80 Poemas y Canciones")*

¿Viven las familias en un entorno ambiental favorable a la salud, y tienen los ingresos suficientes para alimentarse bien, vestirse, educarse, tener una vivienda saludable y condiciones higiénicas, agua potable, además de atención médica? La seguridad social abarca todos los componentes que permiten el desarrollo de una vida sana en la población.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social.

Los prerrequisitos para la salud según se describen en la Carta de Ottawa para la Promoción

(!) Documento elaborado por la Organización Mundial de la Salud, durante la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud, celebrada en Ottawa, Canadá, en 1986.

de la Salud son: la paz, el vestido, la educación, la comida, la vivienda, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad.

El modelo desarrollado por el ministro de Sanidad canadiense, Mark Lalonde para explicar la relación entre los determinantes y el estado de la salud de la población en 1974 y el de Dever [2] en los Estados Unidos, 1976, establecen la relación porcentual entre los grupos de determinantes de la salud, los niveles de reducción de mortalidad y el gasto invertido en los mismos como sigue:

Al factor de biología humana se le atribuyó el 27 % en la reducción de mortalidad y el 7.9 % del gasto invertido.

A los estilos de vida saludables, un 43 % en la reducción de mortalidad, con un gasto de 1.5%..

Al ambiente un 19 % para la reducción de la mortalidad, con un gasto de 1.6 % y, finalmente,

Al grupo de los servicios sanitarios se le atribuyó el 11 % para la reducción de mortalidad, con el mayor gasto invertido del 90 %.

Todo esto mostró que el grupo de factores en el que más se invierte (servicios sanitarios) es el que menos contribuye en la reducción de mortalidad.

Los vínculos sociales que se establecen entre los seres humanos para producir y reproducir su vida material y cultural (relaciones sociales de producción) son fundamentales en la definición de los determinantes de la salud del ser humano.

La miseria ha sido catalogada como la madre de todas las enfermedades: "Agobiado con tantas causas de enfermedad, el pobre está expuesto a numerosas desgracias en cuanto sucumbe a una de ellas. Estremecido por la fiebre, se aferra a su duro trabajo para mantener a su mujer y a sus hijos hasta que su organismo se derrumba bajo el peso de tanta miseria. Quizás llama un médico y cuando llega implora ayuda. La indigencia le niega medicamentos, comida apropiada y asistencia. Pasan los días y se pierde la ocasión de salvarlo…" (Johan Peter Frank, *Sobre la miseria popular madre de todas las enfermedades*. 1790. Citado por Rojas) [3]

Las condiciones de pobreza y desigualdad social a las que está sometida una gran cantidad de población mundial, son factores determinantes de la situación de morbilidad y mortalidad que enfrenta la sociedad. Las condiciones de hacinamiento en las viviendas de los grupos más vulnerables, la falta de condiciones de salubridad, como el agua potable, la recolección de basura, de aguas servidas, entre otros factores impiden el derecho a desarrollar una vida digna donde prevalezcan las condiciones de salud requeridas, tal cual debe ser entendida. Todo esto ocurre en Panamá, como expresión de los terribles efectos de esta política mundial.

En los países de altos ingresos, una parte de la población está comiendo más y haciendo menos ejercicio físico: como resultado, las personas han aumentado de peso. En muchos países desarrollados y en los sectores de mayores ingresos de nuestro país la población tiene sobrepeso y más del 25 % son considerados obesos. La obesidad se convierte en una enfermedad en estos grupos sociales. El lado opuesto es la hambruna que sufre una importante población del planeta, pese a la enorme producción mundial. El problema no es la producción de bienes y servicios sino la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza.

En las poblaciones que comen alimentos salados o conservados en vinagre es mayor la incidencia de cáncer gástrico.

---

(2) Dever, GEA. "An epidemiological Model For Health Policy Analysis". 1976.
(3) Rojas Ochoa, Francisco. Salud Pública. Medicina Social. La Habana: Editorial Ciencias Médica, 2009.

Una alimentación saludable, acompañada de ejercicio físico, puede prevenir hasta un tercio de los casos de cáncer. La actividad física, un peso adecuado y una ingesta diaria de frutas y verduras frescas, reduce el riesgo de desarrollar cáncer de mama, colon, cavidad bucal, pulmón, cuello de útero, y otros tipos de cáncer.

A partir del último cuarto del siglo XX, el capitalismo impone el modelo neoliberal, que significó un retroceso en las conquistas de la clase trabajadora. Se impone una dominación ideológica en la que las soluciones son de carácter individual y se sataniza cualquier intento de organización y lucha de los sectores sociales excluidos. Se incrementa la explotación, se deterioran las condiciones de trabajo y de ingresos, se aumenta la desigualdad, la pobreza, y con esto, la exclusión de importantes elementos que determinan la salud.

Llamamos determinantes sociales de la salud a todos aquellos factores cuya ausencia o deterioro determinan la aparición de enfermedades, aumentan las discapacidades y la mortalidad. Los más relevantes son el trabajo decente y salario digno, la alimentación, vivienda digna, agua potable, ambiente saludable y también el sistema de salud. Constituyen el "conjunto de factores personales, sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud de los individuos o de las poblaciones". La pobreza incide directamente en la salud de la población.

En Panamá tenemos indicadores de antes de la pandemia que son una vergüenza, pero que también son la lógica consecuencia de ser el sexto país más desigual del planeta y el segundo en la región con menor inversión social.

Había más de cuatrocientos mil panameños desnutridos y cada semana morían 2 por causas relacionadas con la desnutrición; morían cada año alrededor de 1400 niños antes de cumplir un año de edad y más de cien mujeres morían por causas relacionadas con el parto.

En el mes de marzo de 2018, el ingeniero Israel González, director ejecutivo de Infraestructura y Servicio de Apoyo de la CSS, confirmó que el 72 % de los 81 centros médicos de la CSS estaban entre los que presentan rangos de muertos o enfermos más altos[4]. ¿Qué podemos imaginarnos de las instalaciones del MINSA? (por ejemplo, las movilizaciones de Penonomé en reclamo por salvar el Hospital Aquilino Tejeira).

Con la aparición de la pandemia de COVID-19, se pone en evidencia, de forma dramática, la grave crisis sanitaria que azota A la humanidad, pero también se expresa como consecuencia de la grave crisis económica, ambiental, social, política y ética (corrupción, carencia de solidaridad). La pobreza se amplía y se profundiza, los datos conocidos son seguramente más dramáticos para nuestro pueblo.

En el contexto de la urgencia sanitaria, provocada por la COVID-19, a 12 meses de conocerse el primer caso (9 de marzo de 2020) llegamos a los 345,000 contagios y rebasamos los seis mil muertos (es decir, más de 16 muertes y 945 contagios por día, lo que, dado el tamaño de nuestra población nos coloca entre los países más afectados por el virus a nivel mundial, de manera per cápita). Además de las secuelas que ha dejado en muchos de los sobrevivientes la cruel enfermedad y las afectaciones en indicadores que han sido utilizados como determinantes de los parámetros en los sistemas de pensiones, como lo son la esperanza de vida y la mortalidad.

En base a los elementos determinantes de la vida saludable, es que consideramos prioritario y urgente, en el corto plazo, que se brinde protección a los trabajadores que se reincorporan al trabajo. Transporte seguro y gratuito, garantizando la bioseguridad. Todas las medidas relativas

(4) Diario La Prensa, 23 de septiembre de 2018.

a los trabajadores deben tomarse con la anuencia de sus organizaciones. El pago de los salarios y turnos al personal de salud, así como el respeto al descanso necesario ante la presión de las condiciones laborales de seguridad y sobrecarga de trabajo.

Pero, más que abocarse a cambiar los aspectos esenciales del modelo neoliberal, los elementos estructurales que reproducen el deterioro de las condiciones para una vida saludable, el Gobierno y el sector de la empresa privada ven el momento como de "oportunidad" de seguir haciendo recaer la crisis en los sectores más afectados de los panameños. Su práctica ha sido de aprovechar las condiciones para imponer modificaciones que favorezcan las ganancias privadas en perjuicio de los trabajadores. El Gobierno y la empresa privada no tienen una lucha contra la COVID-19, sino que su lucha es contra los trabajadores.

Se han planteado unificar el sistema de salud, el del Ministerio de Salud y el de la CSS (SPUS), idea concretada en el Proyecto de Ley 311. Dicha norma fue aprobada en la Asamblea Nacional por todos los partidos políticos y los seudoindependientes. Esto obedece a las líneas impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con políticas neoliberales en las que la salud se negocia como una mercancía.

Esta no es una pretensión nueva. En el año 2005 el Gobierno PRD de Martín Torrijos y la ministra Rosario Turner, hubo un intento similar de imponer el "SPUS", derrotado por los luchadores sociales. Sin embargo, han buscado otros subterfugios para llevar a cabo sus planes, y numerosas actividades de la CSS han sido privatizadas (servicio de hemodiálisis, cirugías cardiovasculares, así como otros servicios no médicos). Más adelante expondremos quiénes son los principales beneficiarios de la privatización de la salud, que es lo que en el fondo busca la unificación del sistema. Aquí solo mencionaremos al Sr. Carlos Slim, multimillonario mexicano que ejerce el negocio de la salud para pobres en su país. Consistía en un plan de "salud para todos". Pero no todas las enfermedades hacían parte de su oferta. Las conocidas como catastróficas pasaban a la medicina como mercancía regulada por el "libre mercado". que de libre no tiene nada. La "salud para todos" la pagamos con nuestras cuotas. La otra entra al mundo de las mercancías. Pagar o morir.

En respuesta a lo anterior, la Cámara de Comercio e Industria, en su documento "Agenda País 2019 – 2024", señalaba sus verdaderas intenciones, al sugerir que: "...antes de operar a cabalidad el sistema de Salud Integral, consideramos que la Caja del Seguro Social debe dividirse, una parte encargada de lo administrativo y la prestación de salud, y otra dedicada al programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

Frente al escenario anteriormente descrito y las propuestas del Gobierno y del sector empresarial, que ven la salud y la educación como una mercancía para hacer negocios, y no como un derecho que el Estado debe garantizar, queda claro que no se dirigen a atacar las determinantes que han afectado las condiciones de una vida saludable, porque hacerlo supondría realizar cambios profundos por una sociedad con justicia social. Nuestra propuesta para los trabajadores humildes y honestos, de la ciudad y del campo es la de organizarse en sus puestos de trabajo, en sus comunidades. Llamar a cabildos abiertos de consulta sobre las necesidades apremiantes y acciones de lucha. Promover la unidad de todos los sectores que están sufriendo las consecuencias de un sistema económico responsable de la desigualdad. Crear poder popular en condiciones de autoconvocar una constituyente originaria. Constituyente originaria que funde una nueva república, la patria de todos, con justicia social.

## *II. El origen de la seguridad social. Sus antecedentes*

Los sistemas de seguridad social contemporáneos están inspirados en el modelo alemán de Bismark, que surge en un contexto de mucha agitación social a mediados del siglo XIX. La primera organización internacional obrera que se funda en 1864 y la toma del poder de la Comuna de París entre 1870 y 1871, entre otros hechos, alentaba a los trabajadores organizados de Europa y Estados Unidos a luchar por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, y contra la opresión de la maquinaria estatal burguesa[5]. Esta amenaza al sistema capitalista, derivó en su derrota de la mano de Prusia (centro del poder supremo del Imperio alemán) bajo el liderazgo de Otto Von Bismarck, quien posteriormente adoptó en la Alemania unificada un régimen anti-obrero, aplicando una política social orientada a evitar la expansión de la organización de los trabajadores y a obligarlos a organizarse bajo esquemas de socorros mutuos, que fueron objeto de control en 1876 por la ley imperial. Alemania fue el primer país en adoptar un sistema público de pensiones por invalidez y vejez en 1889. Este no surge inspirado en la idea de que las jubilaciones sean pagadas por los trabajadores, basado en supuestos "ahorros" que con sus salarios reducidos jamás podrían ahorrar, como pretenden los sectores empresariales.

Por su parte el modelo británico, en el contexto de una dinámica industrialización y desarrollo de la organización de los trabajadores en la Asociación Internacional de Trabajadores, aporta en 1897 la ley sobre accidentes de trabajo la National Insurance Act en 1911, el seguro sanitario obligatorio en 1912, el seguro de desocupación en 1920 y la regulación en 1925 del seguro de vejez y supervivencia. Posteriormente, en 1941 se publicaron dos informes del economista y político William Beveridge, denominados Seguro Social y Servicios Afines en 1941, y Pleno Empleo en una Sociedad Libre, en 1944.

En este contexto, los sistemas de seguridad social no fueron concebidos como un mecanismo para resolver problemas financieros del Estado, tampoco como ahorro que debían hacer los trabajadores para pagar sus pensiones, como argumentan los empresarios y sus representantes, ni

---

(5) Marx, Carlos. *"La guerra civil en Francia"* Fundación Federico Engels. Madrid, 2003. (Ver la introducción al documento elaborada por F. Engels)

mucho menos en la lógica de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, sino como mecanismo de reforma para contener el descontento social de los trabajadores, lo cual, al mismo tiempo, contribuía a garantizar su reproducción y permanencia en el proceso productivo capitalista.

El desarrollo industrial de finales del siglo XVII, fue un proceso basado en el uso intenso de fuerza de trabajo, que sometió a hombres, mujeres e inclusive niños, a condiciones y medio ambiente de trabajo adversas, por lo que su mejoramiento se constituyó en una de las necesidades más apremiantes de la clase obrera, de manera que sus luchas reivindicativas comprendían los riesgos más inmediatos que pudieran afectar su vida y capacidad de permanencia en el proceso de trabajo. Ello fue bastante generalizado en los principales países europeos (Francia, Alemania, Inglaterra e Italia), desde Luis Bonaparte y la lucha de clases en Francia, la revolución y contrarevolución en Alemania y la lucha de los obreros en todos estos países, que se expresó en la constitución de la primera Organización Mundial de Trabajadores..Vistos desde los propietarios del capital, toda erogación vinculada a la salud, la seguridad y las pensiones de retiro de la clase trabajadora, son costos que disminuyen sus márgenes de ganancia y que buscan la manera de ser evitados. Pudieran verlos como medios que hacen posible alargar la vida económica útil de la fuerza de trabajo y que disminuye la pérdida de tiempo de trabajo debido a enfermedades que pueden ser evitadas, pero esta no es la visión del capitalista. Su visión es muy individual y considera que hacer "gastos" en la seguridad social de los trabajadores disminuye sus márgenes de rentabilidad. Una visión abiertamente egoísta y utilitarista de la fuerza de trabajo del trabajador. Por ello, solo la lucha de los trabajadores es lo que puede lograr mejoras en la seguridad social de la mayoría de la población, que son los trabajadores.

Así los sistemas orientados al aseguramiento (Bismarck) y la solidaridad (Beveridge) vienen a extender la capacidad de la fuerza de trabajo para generar riqueza, a partir de servicios de salud, de prevención y atención en casos de accidentes laborales, en la provisión de coberturas en el proceso de reproducción, desarrollo y crecimiento biológico de la masa de trabajadores y finalmente su retiro en condiciones óptimas. Es decir, a atenuar las presiones a las que se expone a la fuerza de trabajo en el proceso de producción capitalista y a compensar su participación en el mismo.

En su origen los sistemas de seguridad social concedían al empleado asalariado el derecho a trabajar mientras estuviera en condiciones para ello, pero también de asegurar protección al trabajador contra accidentes (Ley de 1884 sobre accidentes de trabajo), enfermedades (Ley sobre seguro de enfermedad del 15 de junio de 1883) y en retiro (Ley de 1889 que instituye el primer sistema obligatorio de jubilación).

A partir de 1891, otro conjunto de leyes consolidaba el sistema en otros aspectos tales como la protección a la jornada laboral máxima con restricciones de trabajo nocturno y descanso obligatorio. El sistema de Bismarck imponía una co-responsabilidad a los empleadores y trabajadores, en lo que al financiamiento del mismo se refería, pero más al empleador por los riesgos derivados de los procesos de trabajo en los que participaba el empleado.

Por su parte, el modelo británico aporta en 1897 la ley sobre accidentes de trabajo, la National Insurance Act en 1911, el seguro sanitario obligatorio en 1912, el seguro de desocupación en 1920 y la regulación en 1925 del seguro de vejez y supervivencia. Posteriormente, en 1941, se publicaron dos informes del economista y político William Beveridge, denominados Seguro Social y Servicios Afines en 1941, y Pleno Empleo en una Sociedad Libre, en 1944.

El primero de los informes fue encargado en 1941 por la Gran Coalición de Conservadores y

Laboristas en tiempos de guerra bajo Winston Churchill y en este se examinó el sistema británico de bienestar y apoyo económico para hacer recomendaciones de cambios después de la guerra. Con sir William Beveridge, exdirector de la London School of Economics, se estableció un nivel mínimo nacional de ingresos para todos (8 dólares por semana para una pareja sin hijos, 57 por ciento del salario promedio vigente en ese momento, más una asignación adicional para cada niño), independientemente de las circunstancias. Un sistema nacional de seguro social universal administrado centralmente, integral tanto en cobertura como en alcance, cubriría a los desempleados, discapacitados, viudas y pensionistas, con contribuciones de tasa fija, prestaciones de tasa fija y sin prueba de recursos. Se debía proporcionar atención médica a todos a un costo moderado a través de un Servicio Nacional de Salud. El financiamiento se basaría principalmente en las contribuciones de los empleadores y los empleados, con una ayuda relativamente modesta del fisco nacional. Una versión modificada de las recomendaciones de Beveridge fue adoptada en Gran Bretaña después de 1945, y estableció el marco del debate y, a menudo, el patrón de adopción en muchos otros países, especialmente en Europa.

El segundo informe, Pleno Empleo en una Sociedad Libre, de 1944, aborda el problema concreto del desempleo obrero en contexto de postguerra y, basado en la doctrina liberal, estudia la forma de garantizar trabajo a todos los británicos a través la política de empleo, el presupuesto público y la inversión privada impactando en el consumo y la calidad de vida. ya parcialmente atendida por el plan de seguridad social estructurado en su informe anterior. De esta forma, se establecía una complementariedad entre empleo y seguridad social.

En el sistema inglés se emplea el término seguridad social referida a la obtención de un ingreso que reemplaza las entradas, cuando estas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente así como para prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento causada por muerte de otras personas; y a hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte o casamiento. Originalmente, "seguridad social" significa seguridad de un mínimo de ingresos, debido a que ya no se recibe un ingreso, por las razones mencionadas, pero que al mismo tiempo se toman acciones destinadas a terminar, a la brevedad posible, con la interrupción de entradas[6]. Este es el principio.

El sistema propuesto por Beveridge introduce 5 aspectos que han trascendido los tiempos en materia de seguridad social:

1. El principio de solidaridad; el trabajador tiene acceso a prestaciones, independientemente del monto y en momento de su contribución.
2. El principio de universalidad; la protección social es extendida a la familia del trabajador cotizante.
3. El seguro social y la asistencia social son utilizados simultáneamente y de manera coordinada.
4. En la base del Gobierno y administración del sistema está una sola entidad.
5. La simplificación administrativa y la optimización de costos en la gestión del sistema.

Ambos, Bismarck y Beveridge, son identificados como quienes sentaron las bases de la seguridad y la protección social del trabajador y su familia, en un sistema contributivo diferenciado en relación a las partes vinculadas en el proceso de trabajo (empresario-estado-trabajador), solidario,

(6) Beveridge, William. *"Seguridad social y servicios afines"*. Informe presentado al Parlamento de Gran Bretaña el 22 de noviembre de 1942 (versión castellana de Jose Arce, Buenos Aires, Editorial Losada, S.A., 1943.

orientado a la necesidades extendidas de trabajador y su familia, que consideraba la reposición del ingreso perdido eventualmente por siniestralidad laboral, enfermedad, eventualidades y retiro. Aun cuando se puede considerar algún sentido humanitario de los personajes mencionados, ello debe ser inserto en el contexto de la lucha social de los trabajadores y pobladores de las ciudades de la época, en razón de las deterioradas condiciones de trabajo a que eran sometidos. La elevación del nivel de conciencia y de organización de los trabajadores es un elemento clave para entender el desarrollo de las conquistas alcanzadas en materia de seguridad social, sobre todo a partir de 1864 con la fundación de la Asociación Internacional de los Trabajadores [7].

Junto a Bismarck y Beveridge, se gesta una reforma al estado Capitalista, que abre paso al denominado "Estado del bienestar", o el "Estado benefactor". Más allá de una transformación del sistema social, a lo que se asiste es a una adaptación del papel del Estado, convirtiéndolo, en contexto post II guerra mundial, en un actor activo en la dinámica económica (reconstrucción, reactivación), como proveedor de condiciones sociales y económicas. Y esta adaptación surge ante la evidencia de la incapacidad del mercado y el sector privado de asumir los costes de la reactivación de la economía global.

Más recientemente, las reformas a la seguridad social, orientadas a extender la permanencia del trabajador en el proceso productivo ya no solo por la ampliación del mínimo de años de trabajo requeridos para merecer una jubilación, sino también por la postergación de la edad hasta la que debe permanecer en el proceso de trabajo, sumado a la pérdida de capacidad adquisitiva de bienes de consumo para favorecer el ahorro, y con ello el incremento de la contribución del trabajador al sistema de seguridad social así como la pérdida de coberturas, beneficios y calidad de servicios, son mecanismos de los que se ha valido el capital para deteriorar la calidad de vida del trabajador para ampliar sus ganancias.

Lo anterior, refiere el replanteamiento del objetivo de la Seguridad social, en un contexto de crisis de crecimiento económico e incertidumbre, que compromete la expectativa de ganancias del capital. Por tanto, además de las reformas tradicionales referidas anteriormente, ahora el apetito de ganancias lleva a proponer la privatización de los ahorros de los trabajadores en el sistema de seguridad social, para someterlos a la especulación del mercado financiero, que es volátil y riesgoso. Así el objetivo pasa de protección social basada en aseguramiento y solidaridad a rendimientos financieros necesarios para mantenerlo en equilibrio.

Acorde con la visión fondomonetarista se plantea un equilibrio estable imaginario, correspondiente con la utilización plena de los recursos y su asignación óptima en un esquema de libre mercado que promete la maximización del dividendo social. Este postulado "omite" el carácter sistémico de la seguridad social y su interacción con el resto de la estructura económica, es decir, ya el proceso productivo que sometió a condiciones de riesgos de salud y vida al trabajador no cuenta, se desvincula totalmente de este y ahora lo que cuenta es generar rendimientos suficientes casi sin límites para financiar el retiro de los trabajadores como condición de existencia del Sistema de Seguridad social.

La historia reciente de los sistemas financieros no es la más exitosa ni previsible, muy por el contrario el riesgo y la volatilidad asociada a la especulación financiera genera mucha más incertidumbre y con ello probabilidades de pérdidas de estos ahorros lo que condenaría a los trabajadores a un retiro paupérrimo como ha sido la experiencia de quienes confiaron sus ahorros

(7) Marx, Carlos. Manifiesto inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores.

a Lehman Bro. e instituciones financieras similares.

La fuerza que ha acumulado el enfoque financiero en el discurso y en la percepción puede tener consecuencias negativas por el sentido de autorregulación y autonomía arraigado en el mercado financiero panameño, es decir una superintendencia bancaria conformada por los mismos banqueros que, lejos de proteger los ahorros de los trabajadores, protegen sus intereses; por su racionalidad utilitaria, enfocada en la obtención de altos rendimientos asociados a la poca calidad de los activos financieros a los que seguro someterán los ahorros de los trabajadores que se constituirán en capital de trabajo de bajo costo y, finalmente, la capacidad de manipular la percepción pública con mensajes totalmente alejados de la realidad financiera de sistema de seguridad social.

**Antecedentes de la seguridad social**

Para comprender el desarrollo de la Seguridad social en Panamá, es importante asociar cuatros momentos históricos en función a la dinámica y la lógica de la legislación que configuró el sistema y su institucionalidad:

1. Origen atomizado, no institucionalizado (antes de 1941).
2. Configuración centralizada, proteccionista y solidaria (1941 - 1962).
3. Revisionismo al sistema de seguridad social y a la Caja del Seguro Social (1962 - 1991).
4. Reformas neoliberales a la seguridad social y a la Caja del Seguro Social (1991 - ).

1. Origen atomizado, no institucionalizado (antes de 1941). Periodo posindependencia (1903-1935)

Las primeras leyes relacionadas con la protección social de los trabajadores en Panamá, datan de 1916 y años subsiguientes, casi a la par del europeo (en 1890 en Alemania y 1925 cuando se regula el seguro de vejez y supervivencia en la Gran Bretaña). Su articulado refiere entre sus rasgos originarios: a) la concentración de la responsabilidad de dicha cobertura en el incipiente Estado nacional, b) la determinación de condiciones de acceso a beneficios y coberturas que muy difícilmente podrían cumplirse; c) su limitada cobertura a ciertos trabajos y áreas geográficas. Lo anterior habla de un sistema de aseguramiento que se gestaba sin considerar un funcionamiento en "equilibrio estable" y que estaba basado en una importante contribución de las finanzas públicas.

Las iniciativas quedaron plasmadas en las siguientes leyes:

(a) Ley 17 de 1916, la primera que se dictó en materia de protección al trabajador en relación con accidentes de trabajo.
(b) Ley 21 de 1920, que estableció un subsidio por enfermedad a las enfermeras del Hospital Santo Tomás.
(c) Ley 9 de 8 de octubre de 1924, se instituye una pensión por vejez a los empleados de telégrafos con veinticinco años de servicios; equivalente al sueldo que hubiese percibido durante el último mes de labores, este término se disminuyó a veinte años mediante la Ley 3 de 29 de diciembre de 1928.
(d) La Ley 65 de 22 de diciembre de 1926, incluye a los empleados de la Agencia Postal de Panamá, Banco Nacional y Hospital Santo Tomas.
(e) La Ley 78 de 24 de diciembre de 1930, establece el sistema de pensiones para los maestros.
(f) Ley 8 de 6 de octubre de 1931 para los empleados y obreros del comercio y la industria.

(g) Ley 7 del 5 de enero de 1935, establece el derecho al retiro para todos los empleados públicos en base a sus aportes, los cuales se registraban en su cuenta individual; no obstante, no decía nada sobre los servicios de salud.

Entre los aspectos más relevantes en su evolución histórica, podemos señalar:

1. Los empleados públicos, de conformidad con disposiciones de la Ley 7ª. de Pensiones e Invalidez y Vejez, tomando en cuenta los años de servicios prestados.
2. Los empleados del comercio y de la industria de acuerdo con lo establecido por la Ley 8ª.estaban comprendidos dentro de un plan de jubilados por edades y años de servicios, beneficio que podía obtenerse con un mínimo de veinte años de trabajo continuos al servicio del patrono.
3. Los empleados y obreros de cualquier actividad, con excepción de los trabajadores agrícolas y servidoras domésticas, tenían derecho a prestaciones médicas e indemnizaciones en dinero a causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, las cuales estaban a cargo directa y exclusivamente de los patronos.
4. Los servidores del Estado tenían derechos muy diferentes a los empleados y obreros de empresas particulares; además de que ambos grupos carecían del derecho a la asistencia médica.

La Ley 7 de 1935, estableció el beneficio de jubilación para todo panameño o extranjero, que en servicio del Estado llegue a los 60 años y acredite trabajo continuo o alterno por espacio de 20 años.

Fija la pensión bajo los siguientes criterios:

(a) Dos terceras partes del promedio de sueldo que devengaba durante el tiempo de servicio.
(b) La persona que haya servido un empleado público, sin interrupción, desde 3 de noviembre de 1903, hasta la sanción de esta ley y que haya cumplido 60 años se jubilará con una pensión mensual igual al último sueldo devengado si este no excede de 125 balboas.

La gran mayoría de los sistemas existentes en estas legislaciones del 1916 al 1935 no descansaban sobre una base contributiva y dependían de la disponibilidad de fondos del presupuesto estatal, el cual muchas veces no podía cubrir estas prestaciones, tornando en ilusorias las expectativas de estos trabajadores; muy en particular las leyes especiales de jubilación a los maestros, guardias, telegrafistas.

En relación a los trabajadores de las empresas privadas, el panorama era más ilusorio, toda vez que no ofrecían mayor garantía, dejando en total indefensión a los trabajadores, en los casos que las empresas le despidieran o se declararan insolventes, antes de que pudiera adquirir su derecho.

2. Configuración centralizada, proteccionista y solidaria (1941-1961)

Por medio de la ley 23 del 21 de marzo de 1941, se funda la Caja de Seguro Social (CSS), y cuya vigencia de Ley fue a solo 10 días de su promulgación. El Seguro Social en Panamá desde un principio se define como obligatorio y solidario. La referida ley establece que el Estado panameño es responsable subsidiario de las obligaciones de la Caja del Seguro Social.

Se crea con un sistema aplicable solo en los distritos de Panamá y Colón, establece la obligatoriedad de cotizar a los empleados públicos y privados; brinda a los independientes servicios de salud y jubilación.

En materia de cobertura se establecen los riesgos de:

(a) Enfermedad (b) Maternidad (c) Invalidez

(d) Vejez (e) Muerte

Esta ley se promulga como un auxilio pecuniario para estos 5 programas de riesgo y excluye al riesgo de Cesantía y Accidente de Trabajo, solo cuando la capacidad financiera de la Caja de Seguro Social lo permita.

Dentro de las coberturas de enfermedad y maternidad estarían contempladas las asistencias médicas, hospitalización, servicios quirúrgicos y farmacia.

Como agravante, vemos que esta ley condicionaba a los asegurados específicamente para la utilización de los riesgos de enfermedad y maternidad a cumplir con las prescripciones médicas que se les impartieran; en caso contrario se les suspenderían los beneficios.

Se estableció una extensión de cobertura de los riesgos de enfermedad y maternidad a los cónyuges e hijos menores de los contribuyentes, sujeto a contratación de seguro de familia.

La administración de la Caja de Seguro Social estará a cargo de un gerente que sería nombrado por el presidente de la República con la aprobación de la Asamblea Nacional y una junta directiva integrada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, que será presidida por el gerente del Banco Nacional y tres directores adicionales nombrados por el presidente de la República y debidamente aprobados por la Asamblea Nacional. El periodo de dirección y administración era de seis años.

Se enviste a la Caja de Seguro Social con una jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas de dinero que, por cualquier concepto, deben ingresarle y se le da el carácter de peculado de acuerdo al Código Penal de la época, al patrono que dedujere al empleado la cuota que a este le corresponde en el pago de la prima y no hiciere el pago de la misma.

De igual manera, se establece que la Caja de Seguro Social gozará de todas las prerrogativas y privilegios concedidas a las demás instituciones de crédito del Estado, y, en consecuencia, está exonerada del pago de todo impuesto sea este nacional, provincial o municipal.

Las contribuciones según ley serían obligatorias o voluntarias para los cuales, para los trabajadores al servicio del Estado, empleados al servicio de empresas privadas solo con domicilio en Panamá y Colon y trabajadores independientes, si sus ingresos no exceden de 3,000 balboas al año, serían contribuciones de carácter obligatorio y voluntario para los trabajadores independientes si sus ingresos exceden de 3,000 balboas al año y cónyuges e hijos menores de contribuyentes, a través de la figura del seguro familiar.

La proporción de esas contribuciones seria en igual proporción entre trabajador y empleador en un 2.5 % cada uno.

La Ley 134 de 1943 desarrolla la que creó la CSS. En la exposición de motivo del Estado se indicaba que los estudios actuariales reflejaban insuficiencia de recursos y la necesidad de establecer fondos sólidos. Se incluyó la cobertura de riesgos para los trabajadores en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, beneficiando a los cónyuges e hijos menores.

Esta ley es relevante, ya que se introducen cambios profundos en materia de cotización, cobertura y consulta médica y hospitalización para los asegurados.

Se estableció la obligatoriedad en la cotización para: todos los trabajadores al servicio del Estado, todo empleado al servicio de empresas privadas y trabajadores independientes, si sus ingresos no exceden de 1,200 blboas al año y se dejó el carácter voluntario para trabajador independiente si sus ingresos exceden de 1,200 balboas al año y cónyuges e hijos menores de 16 años del contribuyente, a través de la figura del seguro familiar. Igualmente, se definen las contribuciones compartidas

entre los asalariados dependientes, independientes, patronos y el Estado que aportaba en base a las contribuciones de los asalariados e independientes.

En materia de gobernanza, la ley de 1943 incorporó a la junta directiva a tres vocales nombrados por el presidente con la aprobación de la Asamblea Nacional (1 en representación de los empleados particulares, 1 en representación de los empleados públicos y 1 patrones de empleadores particulares) y al contralor de la República o el subcontralor (solo con derecho a voz)

Esta ley tal como establecía su considerando, implementó reformas paramétricas en cuanto a cuota obrero patronal del 2.5 % de cuota que se establecía en 1941 a 4 % de cuota para cada sector (empleador – trabajador) y amplió la obtención de recursos e inversiones, detalladas así:

(a) 5 % de las cuotas de los asegurados independientes.
(b) 4 % de las pensiones que pagarán los beneficiarios de las concedidas por la Ley 23 de 1941 y las que se concedan por esta ley.
(c) Aporte del Estado, igual a 3/5 partes de las cuotas de los independientes.
(d) Las cuotas de seguro familiar, equivalentes al 5 % de los sueldos de jefe de familia.
(e) Impuesto de fabricación de licores, vinos y cervezas.
(f) Aporte del Estado, ascendente al 0.8 % de los sueldos de los dependientes e ingresos o utilidades de los independientes sobre los cuales la Caja recibe cuotas[8].
(g) Multas y recargos.
(h) Ingresos que produzcan sus capitales.
(i) Legados y donaciones que se le hicieren y las herencias que se le dejaren.
(j) Las sumas de dinero que la nación, las provincias y los municipios le asignen en sus respectivos presupuestos.

La ley crea el Fondo Común de Pensiones correspondiente al 7.6 % de las contribuciones recaudadas anualmente, para cargar únicamente los pagos brutos que la Caja efectúe por pensiones de invalidez y vejez. Al mismo tiempo, establece un tope de 6 % de las contribuciones a los gastos administrativos. También la ley definió los objetos en los que podría invertirse los recursos de las contribuciones.

Para acceder a las coberturas de riesgo de invalidez, la ley establece un mínimo de 156 cuotas semanales (3 años), una densidad de 0.5 durante los 3 años calendarios anteriores a la invalidez y una edad máxima de 55 años las mujeres y 60 los hombres. Esto significa que al menos debió estar trabajando 6 meses al año en los tres años previos a reclamar la pensión. La invalidez por accidente laboral era asumida por el patrono. El monto de la pensión de invalidez se paga al 50 % del sueldo base mensual más el 2 % de este monto por cada 52 cuotas semanales en exceso sobre las primeras 1040 cuotas semanales. El límite máximo de pensión era de doscientos balboas mensuales.

Para tener derecho a pensión de vejez se requería haber cumplido 55 años de edad las mujeres y 60 años los hombres, haber pagado 240 cuotas y tener una densidad de cotizaciones no inferior a 0.5 durante los 10 años calendarios anteriores a la fecha inicial de pensión, es decir, que el trabajador debía al menos haber estado trabajando y cotizando a la CSS, 6 meses al año. Si quedaba desempleado por 7 meses faltándole 5 años para jubilarse, tendría que trabajar 5 años más para poder cumplir con este requisito, esperando no quedar desempleado por más de 6 meses, porque la cuenta tendría que reiniciarse. El límite máximo de pensión era de doscientos balboas mensuales.

(8) Esto no ha sufrido variación jamás y el Estado mantiene esta pequeña suma de aporte.

La ley establece una pena de 10 veces el valor de lo que haya retenido al empleado cuando no hiciere el pago correspondiente a la CSS.

Con el tiempo, se fueron reformando distintos aspectos como la participación de los representantes de los trabajadores en la junta directiva, así como las atribuciones de esta. Se amplió el poder del director general, como posteriormente se le llamó. También se fueron modificando los objetos sobre los que se podía invertir ampliándose la gama de inversiones. Por otro lado, se fueron incluyendo otros grupos de trabajadores, se establecieron exenciones del pago de cuotas a sumas como aguinaldo o gratificación, se incrementaron los límites mínimos y máximos de pensión, se replantearon las cuotas de semanales a mensuales manteniendo su equivalencia, se revisaron los procedimientos para el cálculo de las pensiones, se incorpora al ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública a la junta directiva.

**Inversiones:**

(a) Bienes raíces para sus propios servicios, como edificio de oficinas, hospitales, clínicas, maternidades, sanatorios, laboratorios y otros análogos.
(b) Bienes raíces de renta y construcción de vivienda para los asegurados fomentando en lo posible la vivienda propia.
(c) Participación en empresas de carácter industrial, siempre que dicha participación no sobrepase el 25 % del capital total de cada empresa ni el 25 % del capital de la Caja.
(d) Títulos de la deuda externa e interna de la Republica y cédulas hipotecarias que no sobrepasen el 20 % de los capitales de la Caja.
(e) Participación en sociedades anónimas del rubro de la construcción.

La ley de 1943 también estableció una diferencia en las edades de jubilación por género; las mujeres 55 años de edad y los hombres 60 años.

Con la Constitución de 1946, se consolida el marco legal de la seguridad social en Panamá y de la Caja del Seguro Social como ente autónomo, responsable de la prestación y administración de los servicios y coberturas de riesgos que afecten la capacidad de trabajar y consumir, constituyéndose la extensión de la permanencia de la fuerza de trabajo en el proceso productivo, en el fin constitucional de la seguridad social y en la filosofía de la revisión de las leyes que en esta materia se darían durante la década de los 60 y principios de los 70.

En el período de 1954-1962, se amplió el campo de aplicación, extendiéndose la cobertura a los distritos de David, Barú, Bocas del Toro, Chitré, Santiago, Aguadulce y Natá.

El Decreto Ley Nº 14 de 1954, reforma la Ley de 1943, y establece en su considerando la "urgente necesidad de modificar y aclarar ciertas disposiciones de carácter administrativo de la Ley 134 de 1943, para realizar con mayor eficiencia la función social de la Institución está destinada a cumplir".

Algunas de las reformas fueron la ampliación del seguro voluntario, al establecer la voluntariedad para independientes, personas que hayan dejado de estar sujetas al régimen obligatorio del Seguro Social; el cónyuge e hijos menores de 16 años de edad de los asegurados incluidos dentro de la obligatoriedad, para los trabajadores en territorio panameño fuera de su jurisdicción y los empleados de misiones diplomáticas, consulares acreditadas en Panamá y organismos internacionales domiciliados en Panamá.

En lo referente a recursos. se incluye el 8 % de las cuotas de los asegurados voluntarios y el 4 % de las cuotas de los pensionados y jubilados del Estado. Se estipula una disminución en el aporte

que hace el Estado de 3/5 partes sobre las cuotas de los independientes al 3 %.

Las personas que hubieren ingresado a la Caja de Seguro Social antes del 1 de julio de 1942 tendrán derecho a percibir pensión de Vejez aunque tengan menos de 240 cuotas mensuales ,siempre que reúnan el requisito de edad y que tengan como mínimo 120 cuotas mensuales y una densidad de cotizaciones no inferior a 0.9 durante el tiempo transcurrido desde la fecha que corresponde a la primera cuota hasta la fecha en que se solicite. Se fija como máximo de pensión la suma de 200 mensuales.

También se reforma la dirección de la Caja de Seguro Social, al reemplazar la figura del gerente por un director general y se establece como requisito que debe ser panameño, nombrado por el presidente con la aprobación de la Asamblea Nacional.

En 1955 a través de la Ley 49 solo se incorpora al régimen de la seguridad social a los notarios, recaudadores, cónsules ad honorem y actividades análogas dentro del carácter obligatorio.

Bajo la administración del Estado de Ernesto de la Guardia, se promulga la Ley 19 de 1958, se establece que las personas que a la vigencia de esta ley estén recibiendo una pensión menor de 100 balboas mensuales, tendrán derecho a que se les reconozca un aumento equivalente al 20 % de la diferencia entre 100 balboas y la suma estuviesen recibiendo.

Con la promulgación de esta ley también se prohíbe a la Caja hacer préstamos con un interés menor de 5 % anual, a excepción de los literales (a) (b) y (d) de la Ley 1954 que podrán hacerse a un 4 % y las del literal (g) podrán tener un interés menor al 4 %.

En materia de gobernanza esta ley sí establece ampliación en la junta directiva, que deberá incorporar:

- 1 médico que en ningún caso podrá ser empleado de la Caja de Seguro Social, nombrado por el Ejecutivo, escogida de ternas confeccionadas por: 1 por la Asociación Médica Nacional, 1 Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, 1 por la Academia de Medicina y 1 por el cuerpo médico de la Caja de Seguro Social.
- 1 representante patronal elegido por el Órgano Ejecutivo de ternas confeccionada: 1 por Cámara de Comercio e Industria y 1 por el Sindicato de Industriales.
- 1 representante de los empleados públicos nombrado por el Órgano Ejecutivo, escogido de ternas que le enviara los empleados de cada uno de los ministerios.
- 1 representante de los obreros nombrado por el Órgano Ejecutivo de una nómina de 5 candidatos que serán escogidos en reunión de los representantes de los sindicatos de obreros con personería jurídica.

En 1959, se legisla sobre la exención del pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social, para las sumas provenientes de aguinaldos o gratificaciones de Navidad otorgadas a trabajadores tanto públicos como privados.

3. Revisionismo al sistema de seguridad social y a la Caja del Seguro Social (1962 - 1990)

En 1962 se produce una modificación importante durante el mandato de Roberto Chiari. El Decreto Ley 9 de 1 de agosto de 1962 incorpora variantes, sobre todo en materia de cotizaciones. Se aumenta el porcentaje de los ingresos de la institución, tanto para los asegurados obligatorios (5 %); los patronos (7 %); los pensionados y jubilados (5 %). El aporte del Estado no sufrió variación, manteniendo el equivalente a (0.8 %) de los sueldos de los asegurados obligatorios y de los sueldos básicos e ingresos de los asegurados en el régimen de seguro voluntario sobre los cuales la Caja recibe cuotas.

Para la pensión de vejez se estableció:

(a) Haber pagado por lo menos 180 cuotas mensuales.

(b) Que el interesado compruebe a la Caja de Seguro Social que pertenece a la clase pasiva y no asalariada.

(c) Se establece el régimen de pensiones reducidas, para los asegurados, que anticipadamente se retiren definitivamente de un trabajo remunerado, estableciendo la edad de 55 para los hombres y 50 para las mujeres, y tuvieren 180 cotizaciones mensuales.

Cuando el hombre cumple 65 y la mujer 60 este requisito del literal (c) no será condicionado y en estos casos la pensión de vejez es incondicional.

**Resumen de los cambios de 1962**

En 1962 se redujo el mínimo de cuotas necesarias para tener derecho a la pensión de 240 cuotas a180, se mantuvo la edad para jubilarse (55 mujeres, 60 hombres), se aumentó el porcentaje total de la cuota de 8 % a 12 %, aumentando la parte del trabajador de 4 % a 5 %, y la del empresario del 4 % al 7 %. Se aumentó el máximo de pensión de 200 a 500 balboas. Se mantuvo el cálculo del salario base considerando el promedio de los últimos 10 años o el promedio, ahora de 180 cuotas (y no 240 que era el requerimiento anterior), el que resultase más favorable al trabajador.

La afiliación de los trabajadores domésticos estaría regulada por un reglamento que dictará la junta directiva, según lo establece esta ley.

Las reformas de 1962 fueron inspiradas por la propuesta de Estados Unidos para la América Latina a través de la Alianza para el Progreso, concretada en Punta del Este en 1961, un plan del presidente J. F. Kennedy para contrarrestar el avance del movimiento revolucionario en América Latina, como mecanismo de contra insurgencia que buscaba reducir el descontento popular y evitar otra posible Cuba en el continente.

Después del golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, hubo modificaciones importantes en la CSS. Mediante Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970, se centraliza en la institución la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las empresas particulares que operan en la República. El Decreto de Gabinete 124 de 1970 aumenta la cobertura de atención a los hijos de los asegurados hasta edad de 18 años y hasta 25 si son estudiantes, así como se incluye a la madre y al padre si es incapacitado y tiene más de 60 años. La norma precedente de 1962 ya contenía los dependientes directos de los asegurados, su cónyugue y los hijos hasta la edad de 10 años, aunque señalaba que ello se haría según las condiciones económicas de la CSS, con posibilidades de ampliar esta cobertura hasta la edad de 14 años, sujeta a iguales condiciones de posibilidad financiera.

Esta norma legal añadió a la junta directiva de la CSS un representante adicional de los trabajadores y un representante de los jubilados-pensionados. En cuanto a las cuotas obrero-patronales hubo un retroceso. Se aumentó la cotización de 12 % al 14 %, pero cambió la distribución en perjuicio del trabajador, quien vio amentado el pago de 5 % al 6 % mientras que el empresario aumentó de 7% al 8 %. El pago del trabajador aumentó de 41.6 % al 43 %, del total de la cuota. Esta tendencia de hacer recaer en mayor grado en el trabajador la cobertura de la seguridad social se reafirmó con la reforma de 1975, mediante la Ley 15 del Consejo de Legislación. La cuota se aumentó de 14 % al 15.5 %, pagando el trabajador el 6.75 % (43.5 %) y el empresario el 8.75 % (56.5 %)

Con la Ley 15 también se amplió el acceso al régimen obligatorio del Seguro Social a todos los empleados públicos y trabajadores del sector privado, se introduce el régimen de pensiones anticipadas para los asegurados que tengan acreditadas por lo menos 180 cuotas (meses de cotizaciones) y que hayan cumplido 55 y 50 años de edad, hombres y mujeres respectivamente, se aumentó el máximo de pensión de 500 a 1,000 balboas, se cambió el método para calcular el salario base del promedio de salarios de los últimos 10 años al promedio de los 5 mejores años, y se creó el Fondo Complementario para los servidores públicos, que fue reglamentado mediante Ley 15 de 1975. El cálculo de la pensión aumentó el porcentaje del salario base del 50 % al 60 %, manteniendo lo establecido desde 1962, de adicionar un punto porcentual (1 %) por cada 12 cuotas pagadas en exceso a las 120 cuotas, aunque el mínimo de cuotas para la jubilación se mantuvo en 180.

El Fondo Complementario permitía que el servidor público se jubilara con el 100 % del salario promedio de los mejores 5 años de los últimos 15 años de trabajo, estableciendo un máximo de pensión de 1,500 balboas. Para capitalizar el fondo los servidores públicos, deberán contribuir con un 0.5 % que se incrementará progresivamente de 1975 a 1978, a razón de 0.5 % anual hasta llegar a un 2 % de sus salarios. El Fondo Complementario creado asume desde su creación el pago de las jubilaciones de los servidores públicos protegidos por leyes especiales.

Desde 1943, la CSS pudo invertir sus reservas en préstamos con garantía hipotecaria, para la adquisición de viviendas propias por los asegurados, así en proyectos industriales o compra de acciones de empresas. Esto se amplió para empresas agrícolas, pecuarias y de utilidad pública en 1954, y en 1975 se añadieron los "préstamos para el financiamiento de la construcción de edificios hasta un 60 % del avalúo del terreno y sus mejoras". Esto se hizo extensivo a las reservas del Fondo Complementario.

Todo este tipo de inversiones son factibles bien administradas y que potencian las capacidades de rendimiento de las reservas, sin embargo, el sector privado ve estas acciones como competencia a sus ansias de ganancia y prefiere que se les entreguen los fondos para lucrar casi gratuitamente con los fondos de los asegurados.

La Ley 2 de 23 de febrero de 1981 bajo la presidencia de Aristides Royo y la rectoría de Jorge Medrano en el Ministerio de Salud, se incrementa nuevamente la cuota obrero patronal de 15.5 % al 18 %, siendo para el trabajador de 6.75 % al 7.25 % y para los empresarios de 8.75 % al 10.75 %. Se fija el monto de las pensiones en 60% del sueldo base mensual más un 1.25 % por cada 12 cuotas pagadas en adición a las 120 cuotas y hasta las 240 cuotas. Si las cotizaciones superan las 240 cuotas, se añadiría un 1.5 % por cada 12 cuotas pagadas adicionalmente, siempre que las mismas fueran alcanzadas antes de la edad de jubilación. Si continuara laborando después de cumplida la edad de jubilarse, por cada 12 cuotas adicionales pagadas se adicionaría el 2 % del sueldo base mensual. En esta reforma se establece un aumento a las pensiones a sobrevivientes y a las jubilaciones especiales.

4. Posinvasión: Reformas neoliberales a la seguridad social y a la Caja del Seguro Social (1991- )

Apenas un año de haberse consumado la cruel invasión del ejército de los Estados Unidos Panamá, el Gobierno que había tomado posesión en una base militar estadounidense, se da tiempo para modificar la Ley de la Caja del Seguro Social. Como siempre, pero sobre todo en los años setenta, tales modificaciones se relacionaron a la difícil situación financiera del Estado, como resultado del alto endeudamiento público externo. Los aumentos de las cuotas obrero-patronal,

fue un mecanismo regular, aunque se mantuvo la edad de jubilación desde la creación de la CSS, así como el mínimo de cuotas (180) para jubilarse, establecida en 1962, y se hizo mejoras en el monto de las pensiones y la cobertura de atención médica a los dependientes de los asegurados

La reforma de 1991 tiene un sentido claramente financiero. La misma coincide con la reforma tributaria, ambas publicadas en la misma Gaceta Oficial[9], aunque esta última fue dirigida a beneficiar las grandes empresas al reducírsele el impuesto sobre la renta. Las mismas se dan en un contexto de ajustes más amplio al cual denominamos reformas neoliberales a la economía panameña, cuando el Gobierno recién instalado hace práctica de complacencia con el FMI y el Banco Mundial, instituciones que aprovecharían el momento para impulsar una serie de reformas a la política económica, dado que compartían el mismo enfoque con los principales administradores de los aspectos financieros: Guillermo Ford, el ministro de Planificación y Política Económica; Mario Galindo, el ministro de Hacienda y Tesoro, y el contralor, Ruben Darío Carles. Este giro de la política económica es lo que se conoce como neoliberalismo.

Dos cambios esenciales se darían en materia de pensiones con esta reforma: se aumentó la edad de jubilación de 55 años a 57 para las mujeres y de 60 a 62 años los hombres, y además se suspendió el pago de la segunda partida del décimo tercer mes a los trabajadores y se destinó como contribución al programa de Invalidez, Vejez y Muerte. Adicional a esto, hubo cambios en la junta directiva de la CSS de forma de ponerla en sintonía con el enfoque financiero de la seguridad social promovida por el FMI y el Banco Mundial. Se asignó al ministro de Planificación y Política Económica y al ministro de Salud en la junta directiva en representación del Estado, perdiendo espacio el abordaje que existía previamente, desde lo laboral y la previsión social, afianzándose el enfoque financiero. Con ello se retoma el enfoque de 1954 cuando la junta directiva era presidida por el ministro de Hacienda y Tesoro.

En este marco, cualquier avance en materia de protección y previsión social queda fuera de lógica de las reformas a la CSS y se consolida una visión del mercado total, "el mercado lo puede todo", para interpretar la situación de la CSS, en la cual el centro de atención es el supuesto "equilibrio" de las finanzas de la CSS, reduciendo a su mínima expresión cualquier relación con el marco general de la economía, es decir del empleo y los salarios, del ritmo de la actividad económica, riesgos, vulnerabilidades, entre otros elementos. Termina imponiéndose la visión de las llamadas "medidas paramétricas". También se afianza la idea de modificar las leyes especiales de jubilación, el fondo complementario y la privatización de los fondos de pensión. Esto último lo ejecutó el Gobierno PRD de Pérez Balladares, siendo el ministro de Economía Guillermo Chapman y Ricaurte Vásquez (hoy administrador del Canal), ambos ideólogos bien pagados de la oligarquía criolla. Con el Gobierno de Pérez Balladares (1994-1999) se canceló el Fondo Complementario, se suspendieron las jubilaciones especiales para los servidores públicos, con excepción de la Policía y los Bomberos, y se privatizaron los primeros Fondos de Pensión vinculados al Fondo Complementario. Las administradoras de los fondos de pensión, vinculadas todas a bancos, entrarían en escena desde entonces.

Las reformas a la CSS se han fundamentado en el argumento de que "los jubilados son una carga" para las finanzas del Estado, y por el contrario, de lo que se trata es de que estos fondos aseguren espacio fiscal presupuestario para los compromisos adquiridos con las instituciones financieras internacionales. Este es el fondo de todas las reformas. Los asegurados deben ser

(9) Gaceta Oficial Nº. 21943 de 31 de diciembre de 1991.

sacrificados, pese a no ser los responsables de los desmanes en la administración de la CSS, y en la falta de aporte del Estado y de la empresa privada a las pensiones.

Como especie de confesión, en un documento del Banco Mundial se indica que:

"En un lapso de 24.5 años, entre 1995 y junio 2020, para disminuir los costos fiscales, 79 países aumentaron la tasa de cotización en sus programas de reparto (…) 62 aumentaron la edad de retiro, 62 ajustaron la fórmula de los beneficios o disminuyeron de plano los beneficios"

Y añadió:

"57 países aumentaron la tasa de cotización en sus programas de reparto", "18 aumentaron la edad de retiro", y "28 ajustaron los parámetros en la fórmula de los beneficios y recortaron o congelaron el monto de las pensiones de vejez".

No obstante, transcurridos 15 años de reformas paramétricas la evidencia clara es la pauperización del trabajador, que recibe cada vez pensiones más bajas.

Las reformas de 2005 con la Ley 51, afianza el enfoque privatizador de las reservas de los asegurados administrados por la CSS.

Resumen de algunas de las reformas de la Ley 51 de 2005

- La cuota obrero patronal aumentó de 18 % al 22 %. La parte del programa de Enfermedad y Maternidad se mantuvo en el 8.5 % y lo destinado a las pensiones de los jubilados (programa IVM) aumentó en un 42 %; de 9.5 % al 13.5 %. El aumento total fue mayor para los trabajadores cuyas cuotas aumentaron en 34.5 %; de 7,25 % al 9.75 %. A los empresarios solo se les aumentó en un 14 %. El trabajador fue el trasquilado.
- Se aumentaron las cuotas mínimas para jubilarse, de 180 a 240 cuotas, lo que equivale a un 33 % de trabajo adicional para jubilarse, y a 5 años más de trabajo. Esto significó reducir las pensiones en un 6.25 %. Si se jubilaba con 600 balboas, ahora, con el aumento de las cuotas perdía 38 balboas de pensión.
- Se cambió la base para estimar el salario promedio que serviría para calcular la pensión. Antes el promedio se basaba en los salarios de los 7 mejores años. Ello aumentó a los 10 mejores años, lo cual significó que el promedio disminuyó ya que los 3 años añadidos, obviamente serían inferiores a los otros 7. Así que por esta vía, también se le disminuyó la pensión de jubilación al trabajador
- Se estableció un fideicomiso en el programa IVM para la sostenibilidad de la parte solidaria (Sistema de Beneficio Definido –SBD- le llaman). Esto lo hicieron porque sabían que este programa entraría pronto en bancarrota ya que se le cortó la entrada a nuevos cotizantes y solo habría gente jubilándose, sin nuevos ingresos. Sin embargo, además de que los montos eran insuficientes: (75 millones de balboas para cada año 2007-2009; 100 millones de balboas para cada año 2010-2012; (140 millones de balboas para cada año 2013-2060), hoy no se conoce qué ha pasado con esto. El saldo que muestra este fideicomiso en los informes financieros de la CSS a finales de 2019 era de 333 millones de balboas, pero los aportes que debía dar el Estado, hasta ese año, debían sumar 1,505 millones cuyo rendimiento al 6.5%, como establece el artículo 153 numeral 9 de la Ley 51, sumarían 2,400 millones. Es el desgreño total de la administración de los fondos de los asegurados, y el uso de la CSS como botín político.
- Se establece el 6.5 % como rendimiento mínimo para las inversiones de reserva.
- Se crean dos subsistemas: SEBD (Solidario) y SBI (Pilares). A partir del 2008 no se permitiría

la entrada de nuevos cotizantes al solidario, lo cual marcaba de muerte al sistema solidario.

- Se limitaron las posibilidades de que el hijo o hija beneficiara a la madre como su dependiente. Antes de la Ley 51 no había límite de edad de la madre para hacerlo, pero ahora se estableció que la madre debía tener más de 50 años de edad.
- Se establece un nuevo criterio para evaluar la situación financiera del sistema de pensiones, señalando que las reservas debían ser, al menos equivalentes a 2 ½ años de los pagos de las pensiones futuras. Como ejemplo: si los pagos de pensión en los próximos 3 años se estima que serán de 3,000 millones, entonces las reservas deben ser 2,500 millones. Si esto es así, no existe déficit actuarial. Esto es importante, porque los que pregonan por privatizar los fondos de pensión, por arrebatarle los fondos de los asegurados a la CSS, hablan de un supuesto déficit de 12 mil millones, e incluso algunos son más aventureros lanzando cifras aún más exageradas, todo con el propósito de vender una imagen apocalíptica del sistema de pensiones y lograr sus aviesos propósito.
- Se aumentó la pensión máxima a 2,500 balboas, con lo que únicamente se beneficia a menos del 1 % de los asegurados (altos ejecutivos de la empresa privada, presidente, vicepresidentes, ministros, diputados, magistrados, Directivos de la ACP, y otros altos cargos públicos), mientras que la pensión mínima se mantuvo en 175 balboas. Los trabajadores seguirían teniendo bajas pensiones, ahora más reducidas, mientras que al que más ganaba se le beneficiaba.
- Se presentó la falsa idea de beneficiar a los trabajadores estacionarios (construcción, caña) quienes solo aportan 2 o 3 cuotas al año, si es que le pagan Seguro Social, manteniéndoles el mínimo de cuotas en 180 y estableciéndoles una pensión por debajo de la mínima. Pero es claro que estos trabajadores jamás podrían jubilarse ya que tendrían que trabajar entre 60 y 90 años para poder hacerlo.
- Se benefició a los miembros de la Junta directiva de la CSS aumentando las dietas hasta 1,200 balboas mensuales cada uno. La representante de las enfermeras en el diálogo de Yo con Yo de 2005, la señora Esmeralda Buchanan, desde aquella época ya aspiraba a ser directiva de la CSS cosa que logró con el pacto de Gamboa.
- Los trabajadores administrativos y el personal médico pierden la estabilidad.
- No aporta nada a la solución del programa de Riesgos Profesionales, ni a la problemática de los trabajadores de alto riesgo, ni al mejoramiento de los servicios médicos, ni a la administración de la CSS.

## *III. ¿A qué sectores económicos y sociales benefician las reformas a la seguridad social?*

Las reformas a los sistemas de seguridad social en el mundo se enmarcan en el dominio del paradigma neoliberal, el cual se ubica, históricamente, con el arribo de Margaret Tatcher (Inglaterra) en 1979 y de Ronald Reagan (EE UU.) en 1980, como jefes de Gobierno de sus respectivos países.

Estas reformas fueron dirigidas a favorecer el capital financiero internacional y a mejorar la rentabilidad general de los dueños de las empresas. Se planteó reducir las recaudaciones de impuestos de los Gobiernos para trasladarlos a los accionistas de las empresas, para lo cual se utilizó el discurso de "achicar el Estado", de "repliegue del Estado", lo cual, en concreto se tradujo en menores recursos para el gasto social, aunque la planilla de los Gobiernos continuara aumentando. Esta reducción del gasto gubernamental incluía menores pagos de pensiones para lo cual era necesario hacer cambio de las leyes respectivas. Para el capital financiero internacional, la situación de América Latina era más urgente, porque la deuda externa de dichos países se hizo insostenible; así que el conjunto de "ajustes" como le llamaron, al modelo económico, debían priorizar la liberación de recursos financieros para el pago de la deuda externa. Esto efectivamente ocurrió, y sus resultados lo consigna la valoración de los años ochenta que hizo la CEPAL, como "la década perdida de América Latina". Pero, como siempre, esos "ajustes", que los terminan pagando la población de más bajos ingresos, se presentó como "urgente", "obligada", "impostergable" y "necesaria" para tener "un futuro promisorio". Se dijo, había que "hacer sacrificios ahora" para tener "una mejor vida mañana". Los falsos discursos que se repiten cada vez que se quieren hacer cambios en el funcionamiento económico para que favorezcan a los sectores empresariales, los Gobiernos que los representan (porque no representan a los sectores populares), a los grupos de poder económico, y a quienes, el FMI, el Banco Mundial y el BID, esencialmente, representan, esto es, al capital transnacional.

En cuanto a los sistemas de seguridad social, los cambios abarcaron el sistema de salud, que sufrió seriamente con la disminución del gasto público y por las menores recaudaciones de impuestos, con respecto a la riqueza generada; el Producto Interno Bruto (PIB). Si ya entonces

los sistemas de salud no cubrían la atención de la mayoría de la población, con los recortes del gasto social (repetimos, no de las planillas) la situación se agravó. En cuanto a las pensiones, las reservas de dinero acumuladas las quería el capital financiero, para hacer lucro con ellas, pagando bajas tasas de interés. Los fondos de pensión en manos de una institución distinta a los bancos y compañías de inversión (que son los mismos, con máscaras diferentes), ciertamente que significa un alto riesgo de competencia para el capital financiero internacional, por lo que se plantearon arrebatarles a las instituciones de seguridad social, los fondos de pensión para privatizarlos. Este proceso siguió "una hoja de ruta", como le llaman ahora a la programación en el tiempo de lo que nos van a imponer. El FMI, el Banco Mundial y el BID, jugaron un papel central en la elaboración y ejecución de esta mal llamada "hoja de ruta"[10].

El discurso para ejecutar la programación de los ajustes planeados se dirige a presentar una imagen, por una parte apocalíptica ("si no hacemos las reformas el sistema colapsa pronto y no se podrán pagar las pensiones", dicen) y por la otra, diciendo que las reformas "no producen daños" severos, pero que sobre todo, "es por el bien de los asegurados y pensionados". No demuestran que esto sea así, y no lo necesitan, a su juicio, por lo que el discurso es esencialmente ideológico, porque no tiene sustento objetivo. No es cierto que existen únicas alternativas, como dijera en su momento Margaret Tatcher, "no hay alternativa" refiriéndose a la supuesta necesidad y urgencia de aplicar las medidas neoliberales en contra de los trabajadores y sectores populares en general.

Las reformas a los sistemas de pensiones terminan profundizando la desigualdad social. Se profundiza la pobreza estructural. Algunas diferencias:

- Los que dependerán de una pensión para solventar los gastos fundamentales después del retiro y los que no dependerán de una pensión.
- Los que pueden cotizar y los que no pueden cotizar, a la seguridad social.
- Los que, pudiendo cotizar, no podrán cumplir con las llamadas medidas paramétricas requeridas y los que si podrían lograrlo (edad, mínimo de cuotas requeridas para jubilarse, el porcentaje de cuota a pagar).
- Los que pueden destinar parte de su ingreso a ahorros de cuentas individuales voluntarias y los que no;
- y entre estos los que podrían contar con ingresos suficientes para permitirse llegar al momento del retiro de la actividad productiva y tener un nivel de satisfacción de necesidades igual al que podían financiar antes del mismo. Esto dependerá del nivel de ingreso de cada cotizante.

Siendo así, las reformas paramétricas y de privatización de los fondos que se propongan no beneficiarán a los que siempre han estado excluidos del crecimiento económico.

Como señalamos previamente, los que terminan beneficiándose con las reformas son los sectores empresariales vinculados al capital financiero y grupos empresariales que están con interés de utilizar los recursos de los cotizantes para garantizar sus inversiones. Sectores del capital financiero que utilizan los fondos privados de pensiones para obtener ganancias especulativas a través de la inversión en títulos de fondos de pensiones.

---

(10) Se reconoce en mayor grado la participación del FMI y el Banco Mundial en este proceso, y quizás es cierto que fueron los protagonistas más activos, por su rol internacional, pero para América Latina, el BID apuntaló el esquema de las dos instituciones. Por ello "ha pasado agachado", como se dice popularmente.

## 2.1 CSS - PANAMÁ: ¿Quiénes son los grandes beneficiarios de las medidas privatizadoras?

La política neoliberalismo, implementada en Panamá desde 1979, redujo el gasto público social en salud. A pesar de que las instituciones financieras no dejan de elogiar las ventajas de la participación del sector privado, en los países en los que se han aplicado estas reformas privatizadoras el acceso a la salud y a la seguridad social de la población es cada vez es más restringido y de menor calidad. Los sectores vulnerables de la población no pueden afrontar sus costos.

En el caso de nuestro país, los Gobiernos han colocado la salud en el "supermercado". La Ley 51 de 2005 materializó las condiciones para la privatización de la salud y seguridad social: paramétricas, uso de los fondos de IVM y externalización de la salud. Todo ello al margen de la constitucionalidad "La Constitución Política señala que es función esencial del Estado velar por la Salud de la población y que corresponde al Estado el desarrollo de actividades en materia de salud, integrando funciones de prevención curación y rehabilitación. El cuerpo legal de esta función se constituye en el Código Sanitario. La dotación de los recursos financieros necesarios para la resolución de nudos críticos priorizados". Es decir, se prioriza lo curativo (donde está el negocio) y no la salud preventiva.

En materia de los requerimientos de salud se requiere de buenos sistemas de información, políticas, normas regulatorias y cadena logística adecuada que garanticen todos los procesos involucrados con el tema de abastecimientos de medicamentos que disminuyan la carga de morbi-mortalidad evitable manteniendo buena disponibilidad de medicamentos adecuados, desde su selección hasta su racional utilización. La gestión apropiada del suministro de medicamentos es un componente primordial de los servicios de provisión de la salud integral. En el caso de los insumos médico-quirúrgicos y otros productos de uso humano, que son esenciales para que la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la rehabilitación de las enfermedades y afecciones sean seguros y eficaces. El logro de muchos objetivos relacionados con la salud, dependerán de la disponibilidad de estos insumos y la buena gestión de toda la cadena logística desde la fabricación, regulación, planificación, adquisición, evaluación y utilización de insumos de buena calidad, seguros y compatibles con los diferentes entornos donde se emplean. Sin embargo, la política pública esta al margen de estos requerimientos.

La privatización, en sus diversas formas[11], ha dado paso a beneficiar las grandes "industrias de la salud". En este sentido los intentos de "integración MINSA-CSS bajo preceptos neoliberales[12]", han estado presente en todos los Gobiernos post invasión, dirigidos a: privatizar la salud, reducir el número de beneficiarios, pasar fondos del programa de Enfermedad y Maternidad de la CSS al MINSA, imponer "Paquetes Mínimos de Salud" a través de sistemas copagos ("seguro de los pobres"). Igualmente, desmantelar la infraestructura de la CSS o pasar sus activos. Por el lado de los recursos financieros de la Caja, la embestida se da con rigor a partir de la Ley 51, que permitió

(11)Formas de Privatización: externalización, tercerización, leasing, concesiones administrativas, paquetes de salud (Copago). privatización de fondos.

(12) "Integración" MINSA-CSS: Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS), Coordinadora Nacional de Salud (CONSALUD), Autoridad Nacional de Atención de la Salud (ANAS), Sistema Unificado de Salud (SUS), Asociación Público Privado (APP) y Sistema Nacional Público de Salud (SNPS). Realmente se trata de fusión económica para trasladar al MINSA los aportes que realizan los trabajadores al Programa de Enfermedad y Maternidad (desmantelamiento de la responsabilidad del Estado con la salud de la población).

que los bancos privados acapararan el 25 % de las reservas. A ello, hay que sumarlas exoneraciones que les otorgan los Gobiernos en los pagos de multas y recargos a los empresarios por sus saldos morosos, y la condonación de deudas con la Caja.

¿Quiénes se benefician con la privatización y traslado de recursos de la CSS? Por un lado, las empresas prestadoras de servicios de salud: grandes clínicas y hospitales; compañías aseguradoras, laboratorios clínicos, distribuidoras de medicamentos, distribuidoras de instrumental quirúrgico, etc. Por el otro las empresas que manejan fondos de pensiones: Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Su visión obtener los máximos márgenes de ganancia, para ellas "en la enfermedad, está el negocio". Esta ha sido la experiencia en países europeos y latinoamericanos, hoy en las calles en defensa al derecho a la seguridad social.

**Beneficiarios de los fondos del programa de Enfermedad y Maternidad.**

- **Grandes clínicas y hospitales:**

Con los procesos de terciarización, las grandes clínicas y hospitales privados, de manera creciente, se han favorecido de los recursos del programa de Enfermedad y Maternidad. Solo el 13 % de la población acude a los hospitales privados en Panamá

De 1998 al 2004, la Caja de Seguro Social pagó a hospitales privados alrededor de 28 millones de balboas por el servicio de tomografía computarizada (CAT), con los que se hubiese equipado con tomógrafos los 10 hospitales y 18 de las 27 policlínicas que poseía la CSS en todo el país. Al respecto se denunció que "Para cada uno de los cuatro tomógrafos se ha asignado una partida de un millón y medio de balboas. No obstante, la institución le debe a los hospitales privados 7 millones de balboas, es decir, un millón más del presupuesto para la compra del equipo".

La Caja de Seguro Social (CSS), Guillermo Sáez–Llorens, entregó a terceros la administración de programas y servicios por más de 273 millones de balboas. Entre ellos están la atención a los pacientes con insuficiencia renal, la construcción de 16 salas de hemodiálisis, el sistema de teleradiología, atención primaria. Otro programa dado a una empresa privada, por 15 millones de balboas, es el sistema de atención domiciliaria integral (atender las personas en cama que salen del hospital y que requieren control). Estas necesidades surgen en la medida que las autoridades no hacen nada para solucionar los problemas.

Ello se da a pesar que la Ley 51 de 2005 establece en su artículo 70: "Queda explícitamente prohibida la adquisición de aquellos servicios que la Caja de Seguro Social se provee a sí misma y a los asegurados de manera normal, salvo en los casos en que la institución se encuentre temporalmente imposibilitada. En esta última circunstancia, las autoridades de la Caja de Seguro Social estarán obligadas a acelerar los procesos que permitan eliminar lo más rápidamente posible la adquisición externa de dichos servicios".

En el 2017, la Caja de Seguro Social (CSS) implementa el programa de Cirugías Cardiovasculares y Cateterismos en instituciones privadas (externalización). Una inversión global de 10 millones de balboas, donde los cuatro centros hospitalarios (Hospital Nacional, la Clínica Hospital San Fernando, el Centro Médico Paitilla y el Hospital Punta Pacífica) se encargaría de 50 pacientes por 2.5 millones de dólares.

En el 2019 el director de la CSS, Enrique Lao, reportó que las 74 instalaciones hospitalarias que tiene la CSS en el país colapsaron, como muestra, el Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, concebido para atender hasta 20,000 pacientes mensuales, da servicio a tres veces esa

población, es decir, 60,000. Para mediados del mismo año, la mora quirúrgica, era mayor a los 19 mil pacientes, es decir, personas que esperan por una cirugía.

1. Clínicas y hospitales.
2. Hospital Nacional.
3. Pacífica Salud.
4. Clínica Hospital San Fernando.
5. Hospital Santa Fe.
6. Hospital Paitilla.
7. Hospital Punta Pacífica.
8. Clínica Hospital Mar del Sur.
9. The Panama Clinic.
10. Clínica Hospital de Río Abajo.
11. Clínica Eriant.
12. Clínica Médica Internacional.
13. Clínica de Oncología.
14. Consultorios Médicos América.
15. PH Consultorios Médicos Paitilla.
16. Centro Médico Brandao.

- **Compañías aseguradoras:**

¿Qué es un seguro de salud privado? Es un contrato firmado con una aseguradora, la cual proporciona una prestación de servicios sanitarios en caso de accidente o enfermedad. Amparan diferentes especialidades médicas. Generalmente las pólizas ofrecen una cobertura del 80 % de los gastos y el asegurado asume el 20 %, lo que se conoce con el nombre de coaseguro. Los Seguros de Salud en Panamá implican provisiones vía: copagos, deducibles, coaseguros y máximos desembolsos que debes Pagar en un Seguro de Salud.

Al 2018 cerca de 400,000 panameños contaban con un seguro de salud privado. Este universo representa cerca del 10 % de la población, lo conforman tanto familias a nivel individual como trabajadores de empresas privadas.

En Panamá existen 22 compañías de seguros, de ellas, solo 9 ofrecen seguro de salud, y 4 compañías representan el 80 % del total de las primas de salud vendidas anualmente.

**Aseguradoras / seguro de salud**

- ASSA Compañía de Seguro.
- Aseguradora Ancón.
- MAPFRE
- Word Wide Medical.
- Internacional de Seguros.
- Pan American Life Insurance de Panamá, S.A.
- Bupa Panamá.

Al mes de junio de 2018 el ramo de salud ha acumuló primas por 151.7 millones de balboas y pagó reclamos por 115.0 millones de balboas; en el 2019 la acumulación fue de 159.1 millones y en el 2020 (ver Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá).

Al 30 de septiembre de 2019, al evaluar la participación de mercado de seguros por productos, lidera el ramo salud que representa el 20.9 % de las primas suscritas, de acuerdo con el informe de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá. Por participación de compañía de seguros, Pan American Life Insurance de Panamá, S.A. lidera en primas de salud con el 25.9 % de participación; sigue Mapfre Panamá S.A., con 19.6 % y en la tercera posición ASSA Compañía de Seguros S.A., con 19.4 %.

| | |
|---|---|
| • Pan American Life Insurance de Panamá, S.A. | • José Antonio Eleta Morales, gerente general en Pan-American Life Insurance de Panama, S.A. |
| • Mapfre Panamá S.A. [13] | |
| • ASSA Compañía de Seguros S.A. | • Directores Principales:<br>• Stanley Alberto Motta Cunninghan.<br>• Leopoldo Juan Arosemena Herrera.<br>• Lorenzo Romagosa Lassen.<br>• Roberto Motta Alvarado.<br>• Juan Alberto Pascual Sosa.<br>• Arnold Emanuel Henriquez López. |

Según la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá la posición de las aseguradoras al mes de mayo de 2020 es la siguiente:

**Población Aseguradas - Ramos de Personas**

| Posición | Compañía de Seguros | Vida | Participación del Mercado |
|---|---|---|---|
| 1 | Seguros FEDPA, S.A. | 356,777 | 15.89% |
| 2 | ASSA Compañía de Seguros, S.A. | 342,652 | 15.26% |
| 3 | Pan America Life Insurance de Panamá, S.A. | 299,786 | 13.35% |
| 4 | MAPFRE Panamá, S. A. | 211,470 | 9.42% |
| 5 | Vivir Compañía de Seguros, S.A. | 180,625 | 8.04% |
| 6 | Compañía Internacional de Seguros, S.A. | 146,069 | 6.50% |
| 7 | Óptima Compañía de Seguros, S.A. | 139,299 | 6.20% |
| 8 | Seguros Suramericana, S.A. | 138,807 | 6.18% |
| 9 | Aseguradora Global, S.A. | 130,590 | 5.82% |
| 10 | Multibank Seguros, S.A. | 78,834 | 3.51% |
| 11 | General de Seguros, S.A. | 59,247 | 2.64% |
| 12 | Aseguradora Ancón, S.A. | 59,003 | 2.63% |
| 13 | BANESCO Seguros, S.A. | 30,761 | 1.37% |
| 14 | Worldwide Medical Assurance, LTD | 18,287 | 0.81% |
| 15 | Aliado Segguros | 14,027 | 0.62% |
| 16 | SAGICOR Panamá, S.A. | 11,779 | 0.52% |
| 17 | Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica | 10,200 | 0.45% |
| 18 | Mercantil Panamá Seguros, S.A. | 4,170 | 0.19% |
| 19 | CHUBB Seguros Panamá, S.A. | 4,163 | 0.19% |
| 20 | La Regional de Seguros, S.A. | 3,808 | 0.17% |
| 21 | ACERTA Seguros | 2,979 | 0.13% |
| 22 | BUPA Panamá, S.A. | 2,369 | 0.11% |
| | **TOTAL** | **2,245,702** | **100%** |

*Ramos de Vida Incluye (Seguro Individial, Accidentes Personales, Salud y Colectivo de Vida)

**Fuente:** Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP), 2020.

)13) Hasta noviembre del 2018 Dino Mon ocupó el cargo de Director Ejecutivo (CEO) de MAPFRE Panamá.

- **Laboratorios clínicos**

En el registro de laboratorios clínicos en el país, aparecen 81 empresas, algunas asociadas a los centros hospitalarios. Entre los principales destacan: Laboratorio Clínico Bio-Médica,S.C, Laboratorios Clínicos De Sedas, Centro Radiológico Metropolitano, Laboratorio Clínico Raly, Servicios Profesionales Omega, S A., Laboratorio Clinico Pasteur, Laboratorio Clinico Fernández. Existen algunas redes de laboratorios clínicos que atienden determinadas áreas.

- Distribuidoras de medicamentos:

El 57 % de las causas de desabastecimiento de medicamentos, en la CSS, son ajenas a la institución: incumplimiento de entrega, falla farmacéutica, renovación de registro sanitario, resolución administrativa, y renuncia al renglón, revela un informe de gestión de las Direcciones Nacionales de Compra y Logística de 2019.
La mayor causal de desabastecimiento de los medicamentos esta relacionadas a los proveedores:

- No participan de los actos y quedan desiertos.
- No cumplen de los requisitos que pide Farmacias y drogas del MINSA.
- Los proveedores aplican y después piden prórrogas.

Por ejemplo, la ineficiencia en los inventarios de medicamentos en la CSS (registro, actualización y seguimiento oportuno), aunado a las constantes impugnaciones en las compras de los medicamentos por parte de una estructura oligopólica empresarial, garantizan ganancias extraordinarias para los empresarios y altos precios de los medicamentos a la población. En el siguiente cuadro puede apreciarse la diferencia de precios en Panamá-CSS versus Guatemala y Honduras, estos últimos al adquirirlos vía compras a través de las Naciones Unidas.

| Mediamento y Presentación | Precio de Referencia CSS | Precio de Ofertas Recibidas en la CSS | Precio de Compra de UN en Guatemala | Precio de Compra de UN en Honduras |
|---|---|---|---|---|
| PREDNISONA 50 mg Tableta V.O. | 0.14421 | 1.05 | 0.0381 | 0.0633 |
| Tizanidina Clrhidrato 4 mg. Tableta V.O. | 0.13 | 0.23 | -613 | |
| Dexametasona Fosfato Sódico libre de Alcohol ber | 0.2061 | 2.25 | 0.1103 | 0.0719 |
| UN = Naciones Unidas | | | | |
| **Fuente**: UNOPS - Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos | | | | |

En el 2015, ACODECO revelaba lo que es un secreto a voces en este país, la diferencia abismal en los precios de los medicamentos. Existe una diferencia de hasta un 700 % entre el precio promedio del medicamento original versus el precio mínimo del medicamento genérico. En una estructura oligopólica de mercado y sin controles reales a pesar de ser este un derecho que debe ser garantizado desde el Estado a los panameños. Este descontrol se ve fortalecido con el desabastecimiento de medicinas en la CSS (se especula a diestra y siniestra con los precios).
Autoridades y directivos de la Caja, reconocen la falta de medicamentos en la institución, pero omiten que quienes la han causado son precisamente los empresarios que importan, distribuyen y

venden medicamentos en Panamá.

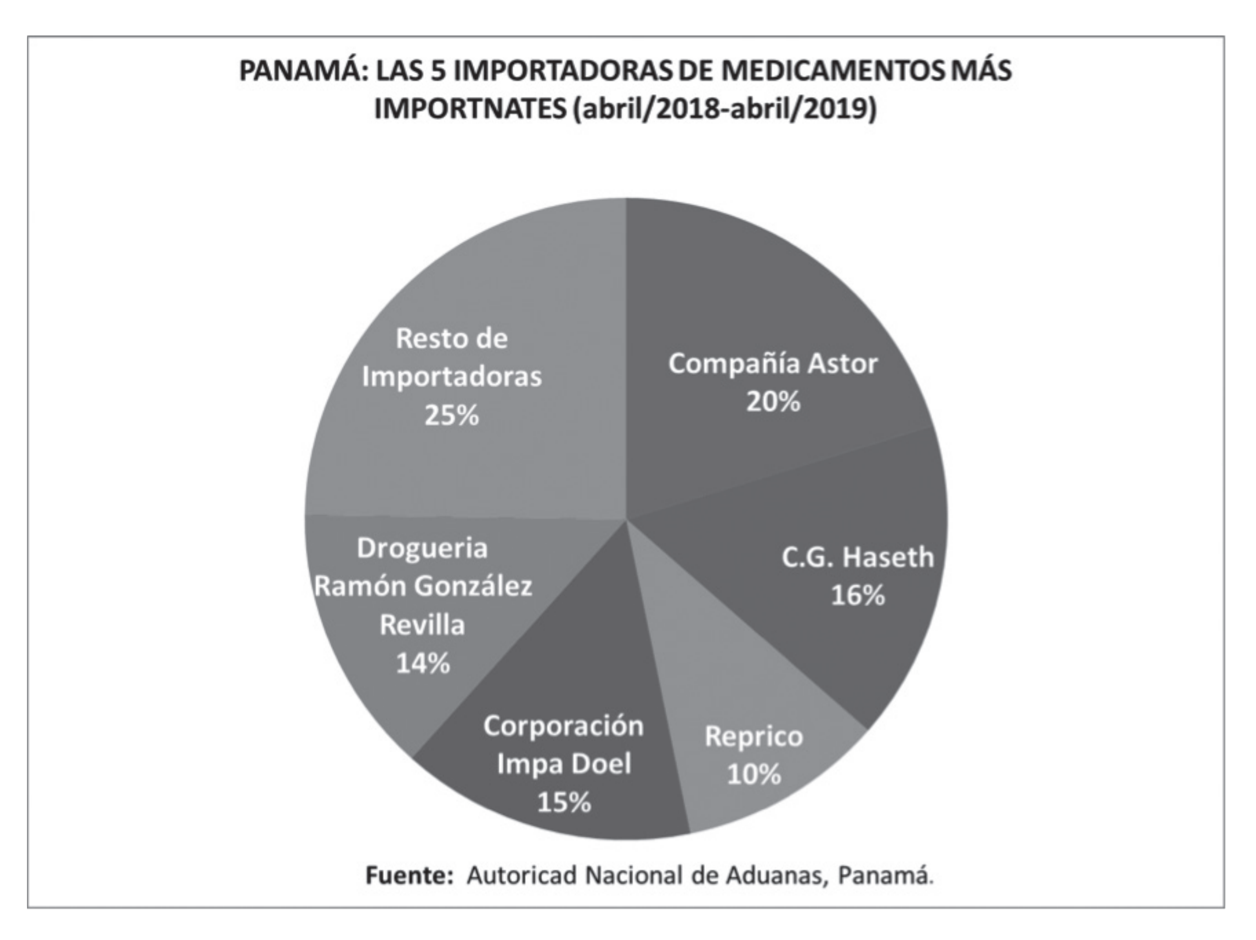
La pregunta es ¿por qué Panamá no ha acudido a la compra de medicamentos a través de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, UNOPS? Es un organismo de las Naciones Unidas que presta servicios, ofrece asesoramiento técnico e implementa proyectos. El país puede solicitar su apoyo para complementar nuestras propias capacidades, aumentar la celeridad, reducir los riesgos, fomentar la eficacia en función de los costos y mejorar la calidad.

La CSS, basada en la Ley 51, adquiere los medicamentos mediante la compra masiva por dos o tres años (precio único) y compras menores que realizan las unidades ejecutoras (trámite usual). Además, el Estado, en base a la Ley 1 del 10 de enero de 2001, solo puede comprar medicamentos directamente a los laboratorios fabricantes en el extranjero "en caso de no existir oferta local", lo que abre el espacio a las compañías locales intermediarias.

**Distribuidoras de Medicamentos**

- Unipharm Panama, S A.
- Calox Panameña.
- Apotex Panamá, S A.
- Mercadeo Internacional.
- Nutrimed De Panama, S A.
- LABORATORIOS FARMACÉUTICOS, S.A. LAFSA.
- Compañia Importadora de Medicamentos, S.A (IMEDESA).
- Grupo Menarini.
- Agencias Celmar, S.A.
- Importadora de Productos Internacionales.
- Laboratorios Rigar, S.A.
- C. G. De Haseth & Cia.
- Operadora Universal, S.A.
- Corporación Impa-Doel.
- Reprico S.A.
- Droguería Ramón González Revilla.
- Leterago.
- Pisa Farmaceutica de Panama, S.A.
- Quimifar, S.A.
- Aredis.

En cuanto a la importación, la hegemonía la tienen cinco empresas: Compañía Astor, C.G. De Haseth, Corporación Impa Doel, Droguería Ramón González Revilla y Reprico. En conjunto, son responsables del 75 % (171.65 millones de balboas) de los 228.11 millones de balboas en medicamentos que entraron al país en un año, entre el 1 de abril de 2018 y el 1 de abril de 2019, según datos de la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá. Las cinco suplen tanto al mercado privado como al Gobierno, que compra a través de la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud.




| Importadora | Representantes |
|---|---|
| Compañía Astor | Grupo empresarial que posee la cadena de Farmacias Arrocha S.A., y sociedades con actividades similares como Representaciones Arrocha S.A., Empresas Arrocha S.A y Laboratorio y Farmacia Arrocha S.A, el conglomerado es uno de los referentes en la venta de medicamentos a nivel nacional. Vinculado al Global Bank.<br>Presidente Bolívar Vallarino y Secretaria Mariela Arrocha. |
| C.G De Haseth | Presidente Chriatian de Haseth Linares, secretaria Jessica Eskildsen de García de Paredes y tesorera Tanya Eskildsen de Haseth |
| Impa Doel | Presidente Aníbal Galindo Navarro y vicepresidente Inocencio Galindo de Obarrio. |
| Droguería Ramón González Revilla | Presidente Arturo Miró Rodríguez, secretario Ricardo Janson Calhoun y subsecretaria Maria Pía Miró Rodríguez de Janson. |
| Reprico | Presidente Manuel Ferrer Morgan y secretario David Bianco. |

El 24.8 % restante de medicamentos de uso humano que entraron a Panamá fue traído entre otras 100 empresas o personas naturales. Dentro de este último grupo, las que más destacan por valor importado son: Agencias Celmar, Internacional Bio Farma, Compañía Panameña de Medicamentos, Glaxosmithkline Panamá, Pharma Supplies Corp, Droguería Saro, Pharma Alliance Panamá, Operadora Universal y Calox Panameña.

En esta línea, el otro núcleo son las farmacias, registrándose más de 700 farmacias en el país. Estas están distribuidas por cadenas de farmacias, otras por farmacia de supermercados y por último en su gran mayoría las pequeñas farmacias de barrio. Arrocha concentra casi el 40 % de las respuestas, las del Grupo Rey (Metro + las Supermercados Rey y Romero) acaparan el 21 %. Otras cadenas más chicas (por cantidad de sucursales o por oferta casi exclusivamente dirigida a medicamentos) como Revilla, El Javillo o Elysin de Santiago, se sitúan con una preferencia cercana al 5 % cada una de ellas.

Entre los grandes del mercado farmacéutico se encuentra Farmacias Arrocha, el cual es uno de los principales importadores y distribuidores del país. Le siguen Farmacias El Javillo (del grupo Haseth), Farmacias Metro y Farma Value Panama[14], entre otras.

La falta de acceso a los medicamentos en el sistema público de salud obliga a los pacientes panameños a gastar 400 millones de balboas anuales en medicinas más caras en farmacias privadas. Un informe divulgado en mayo del 2018 por el director de la Caja de Seguro Social, Julio García, señala que la mayor causal de desabastecimiento de medicamentos está relacionada con los proveedores ya que, entre otras cosas, no participan en los actos de licitación que son declarados desiertos. Los proveedores no cumplen con los requisitos de Farmacia y Drogas del MINSA, aplican a la licitación, ganan y después no tienen el medicamento, solicitando prórrogas en reiteradas ocasiones para su entrega.

El director del Seguro Social destacó que este año, durante su administración, se han solicitado 2,508 prórrogas y aplicado 2,593 multas por 3.8 millones de dólares, mientras que el monto de la compra es de 30 millones. El incumplimiento por parte del proveedor lleva a que un déficit de casi 80 renglones de medicamentos de un total de 623 incluidos en una lista oficial, "Tenemos que romper el cartel que tienen las distribuidoras (de medicamentos). A mediados de 2019 se han solicitado 2,508 prórrogas y aplicado 2,593 multas por 3.8 millones de dólares, mientras que el monto de la compra es de 30 millones".

- **Distribuidoras de instrumental quirúrgico:**

1. Multimed Solutions Panamá, Inc.
2. La Casa del Médico.
3. Suplimedic S.A.
4. Distribuidora Médico Panameña S.A.
5. Distribuidora Medica Rolnix,S.A.
6. Promed, S.A.
7. Medical Depot Panama

(14) La cadena de farmacias originaria de Honduras Farma Value Panama, orientada principalmente al segmento en medicamentos de bajos precios. Hoy esta empresa tiene más de 15 años de trayectoria y 300 sucursales en 8 países, presente en Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana.

8. Brisial Corp.
9. BTL industries Panama S.A.
10. Eurociencia Panamá, S.A.
11. Districlinic Panamá.
12. Distrimedieq Panamá, S A.
13. Palila Products & Services..
14. Vitalmedic, S.A.
15. Medical Supplies de Panamá.
16. INTERMEDIC, S.A.
17. Alta Tecnología Médica.
18. Medidental | Panama Viejo Business Center.
19. LENNOXMED.
20. Fauna Panama.

La Caja de Seguro Social y el Ministerio de la Presidencia suscribieron el convenio DENL-006-2018, por la suma de 12 millones de dólares, durante el 2018 y 2019, a razón de 6 millones por año, para el abastecimiento de medicamentos, insumos médico quirúrgicos y equipos para satisfacer la demanda de atención de la población asegurada. Este convenio da prioridad a la compra de instrumental médico y quirúrgico por un valor de 1,750,000 balboas.

A mediados de 2019 se reportaron 119 renglones de insumos médico-quirúrgicos agotados, de un total de 415, lo que representa un 78 % de abastecimiento.

**Beneficiarios de los fondos del programa de Invalidez, Vejez y Muerte**

- **Administradoras de fondos de pensiones (AFP):**

La afiliación a los fondos privados de pensiones tiende a crecer en promedio 3.33 % al año. Los datos registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá dan muestra de ello.

| AÑO | ADSCRITOS |
|---|---|
| 2017 | 59,839 |
| 2018 | 61,836 |
| 2019* | 63,998 |

*A julio de 2019.
Fuente: Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá

Se plantea un gran potencial para crecer y un mercado por captar que está fuera del sistema (informales). Se calcula que solo 13 % de los informales cotiza en la Caja del Seguro Social[15].

"Lo ideal es que al menos ahorren 5 % del ingreso que reciben cada mes", dice Juan Pastor, directivo de CASIP y de la administradora de fondos "Progreso"[16].

(15) René Quevedo. https://www.martesfinanciero.com/portada/la-hora-de-los-fondos-privados-de-pensiones/ Accesado el 2 de febrero de 2021.
(16) https://www.martesfinanciero.com/portada/la-hora-de-los-fondos-privados-de-pensiones/ Accesado el 2 de febrero de 2021.

Para la Cámara Panameña de Administradores de Sociedades de Inversión y Fondos de Pensión (CASIP), el objetivo debe ser transitar de un "esquema solidario al individual, y el ejemplo a seguir es Chile" [17].

**El crecimiento de los ahorros en las AFP demuestra una tendencia positiva.**

| AÑO | MONTO (En Millones de balboas) |
|---|---|
| 2017 | 537.18 |
| 2018 | 557.24 |
| 2019* | 582.93 |

*A julio de 2019.
Fuente: Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá

Según la CASIP, las AFP enfrentan nuevos retos:

- Atraer a aquellos emprendedores y profesionales independientes que aún no están en el sistema público y tampoco están ahorrando para su jubilación.
- Tener regulaciones más flexibles que permitan la innovación y la transformación digital en el sector. Hacer más atractivos los fondos para capitalizar los ahorros que ya existen.

Sin lugar a dudas, para estos es importante gestar los miles de millones de balboas que están en manos de la CSS. Estas están registradas como entidades dedicadas a asesores de inversiones.

Asociadas a las AFP se encuentran instituciones bancarias, y ellas sobresalen el caso de Global Bank, Banco General y BANISTMO.

(17) Marielena García Maritano, presidenta de la Cámara Panameña de Administradores de Sociedades de Inversión y Fondos de Pensión (CASIP), opinión para Martes Financiero, "La hora de los fondos privados de pensiones", 2 septiembre de 2019. https://www.martesfinanciero.com/portada/la-hora-de-los-fondos-privados-de-pensiones/ Accesado el 2 de febrero de 2021.

**Principales AFP:**

| | |
|---|---|
| P R O G R E S O (Administradora Nacional de Inversiones, Fondos de Pensiones y Cesantía, S.A.), representantes: | **Representantes:**<br>• Global Bank Corporation (Global Bank) suscribió el 25 de septiembre de 2014, un contrato de compra venta del capital social de Progreso.<br>• Jorge Vallarino Struz, presidente..<br>• Otto Wolfschoon, tesorero..<br>• Juan Barragán, Secretario<br>• Andrés Correa, director.<br>• Mónica de Chapman, directora.<br>• Félix B. Madurro, vicepresidente.<br>• Jorge Vallarino Miranda, director.<br>• Eddy René Pinilla, director.<br>• Juan Pastor, director. |
| ProFuturo (Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantía, S.A.), representantes: | Representantes:<br>• Francisco Ernesto Sierra Fábrega, presidente.<br>• Juan Raúl Humbert Arias, tesorero.<br>• Raúl Alemán Zubieta, secretario.<br>• elipe Edgardo Motta Vallarino, director.<br>• Guillermo Chapman III. director.<br>• Giselle de Brostella, director.<br>• Gilda de Tedman, director.<br>• Delly de Yinh, director.<br>• Jean Pierre Leignadier Dawson, director independiente..<br>• Leopoldo Juan Arosemena Herrera, director independiente. |
| QUANTIA (Quantia AFP Corp), representantes: | • Jorge Morgan, director.<br>• Jorge Morgan presidente.<br>• Lineth del Carm, suscriptor.<br>• Marianela García Maritano Paz de Siegrist.<br>• Marianela García Maritano Paz de Siegrist, secretario.<br>• Miguel Kerbes, tesorero.<br>• Miguel Kerbes, director.<br>• Miguel Kerbes,, vicepresidente.<br>• Morgan y Morgan, agente.<br>• Querube Castillo de Núñez, suscriptor.<br>• Simón Katz Attie (independiente), director.<br>• Ernesto Lewis Alemán, director. |

# IV. *Las propuestas neoliberales sobre la seguridad social y el sistema de pensiones en Panamá*

El referente de las políticas neoliberales en Panamá lo es el acuerdo Stand-by (préstamos basado en el Acuerdo de Derechos de Giro) de 1979 con el FMI. Luego hubo otros dos préstamos condicionados de este tipo, en 1981 y 1985. Se complementaron con los programas de ajuste estructural de 1983 y 1986 con el Banco Mundial. En estos documentos claramente se exponen cambios en el sistema de seguridad social en Panamá. Luego de la invasión del 20 de diciembre de 1989, el Gobierno aceleraría estas medidas.

## 4.1 Propuesta del FMI al programa de IVM

Sin lugar a dudas una de las principales preocupaciones del pueblo es la CSS. La embestida empresarial está dirigida a fraccionar la Caja, hacerse de los recursos del programa de Enfermedad y Maternidad y del de Invalidez, Vejez y Muerte, al igual que imponer las medidas paramétricas (aumento de edad, densidad, cuota y disminución de pensiones).

Una misión del Fondo Monetario Internacional integrada por Csaba Feher (jefe) y Christoph Freudenberg visitó [18] Panamá, con la finalidad de "identificar ajustes paramétricos que reduzcan los pasivos ya acumulados y a disminuir el ritmo al cual siguen creciendo durante la implementación de la reforma estructural". La misión realizó una revisión de las prácticas de información financiera y presupuestaria, en especial de la disponibilidad y uso de análisis de impacto de largo plazo en las finanzas públicas para las decisiones de políticas públicas que afecten las finanzas del sistema de pensiones, la asignación a la cartera de las reservas de las pensiones públicas y el papel que juegan los esquemas privados de pensiones para financiar al Gobierno.

La misión se reunió con funcionarios del MEF y la CSS del periodo, entre ellos con Dulcidio de la Guardia, ministro de Economía y Finanzas, y con Gustavo Valderrama, director de Políticas

(18)Visitó a Panamá del 11 al 24 de noviembre de 2015.

Públicas del MEF,. En el caso de la Caja con Sergio Alemán, director de Planificación de la CSS, Israel Gordon, Director del Departamento Actuarial y Analista de Planificación de la CSS, Graciela Jaén de Roque, Sub-directora del Departamento de Contabilidad de la CSS, Igmhar Sánchez, Director de Informática de la CSS.

El Fondo ha insistido en sus "recomendaciones". La misión del Fondo, en marzo del 2016, durante la administración Varela, once años después de la Ley 51 (Gobierno de Martín Torrijos), insiste en la necesidad de realizar reformas al sistema de pensiones panameño. En junio de 2019, en un comunicado de prensa del FMI, concluida la misión de sus funcionarios en Panamá, plantearon "Para sostener el crecimiento incluyente en el mediano plazo se requerirá reforzar la agenda de reformas estructurales, en particular en los temas de educación, seguridad social y servicios públicos de salud". En febrero del año 2020 ,el FMI, en plena COVID-19, se mantenía con sus propuestas en materia del sistema de pensiones: "el sistema de pensiones debe someterse a una reforma gradual que permita alinear mejor las contribuciones entrantes con los pagos esperados por los trabajadores al momento de su retiro laboral" (pensión).

### 4.2 El diagnóstico del FMI.

Para el FMI, la reforma de 2005 al sistema de pensiones presentó "un sistema de pensiones mixto —que constaba de un componente de beneficio definido más pequeño y menos oneroso para las finanzas públicas y un esquema de pensiones de contribuciones definidas— pero no modificó los parámetros del esquema de seguro social existentes antes de la reforma".

Consideran que el Sistema Exclusivamente de Beneficio Definido (SEBD) "brinda beneficios de pensión que son desproporcionadamente generosos en comparación con las cuotas de aportación que se cobran a los afiliados". Según el Fondo, su desequilibrio actuarial (posición financiera), al analizarse en forma aislada, se ve aún más afectado por su base de contribuciones que va desapareciendo. Proyectaban que "El número de asegurados cotizantes activos del SEBD —y con ellos, las contribuciones al SEBD— se van desvaneciendo mucho más rápido que el vencimiento de sus obligaciones de pensiones: en 2016 el esquema registrará su primer año de déficit de efectivo; para 2027 sus reservas se habrán agotado y entre 2027 y 2060, aproximadamente, ya sólo tendrá obligaciones de pensiones sin contar con ingresos por contribuciones o reservas de las que echar mano".

Para el FMI el problema no solo es del sistema solidario, sino también del sistema de cuentas individuales. En cuanto al sistema mixto, el diagnóstico del FMI apunta "…es reciente y pagará beneficios sólo a un pequeño número de pensionados por invalidez o supervivencia por los próximos 15 años. De este sistema, el componente de Beneficio Definido (BD) está acumulando importantes reservas. Sin embargo, a pesar de sus crecientes activos, no tiene equilibrio actuarial. Sus pasivos crecen a una tasa mayor que sus reservas. No obstante, este problema está disfrazado por las 5 prácticas de contabilidad de efectivo que por lo general se aplican a los esquemas de seguridad social: en tanto que se declaran en su totalidad los intereses y las reservas, el valor de las obligaciones de pensiones que se generan por virtud de las mismas contribuciones están ausentes de los estados financieros". Estiman que las reservas del componente de BD del sistema mixto llegarán a su máximo en 2055, con un 14.0 % del PIB. Si no se hacen más reformas, estas se agotarán en su totalidad cuando el esquema llegue a su vencimiento. Este subsistema es una versión más pequeña pero igualmente insostenible en lo fiscal que el SEBD.

En la versión financista del FMI, ambos sistemas están condenados de no darse recurrentemente medidas paramétricas.

### 4.2.1 Paramétricas, única solución según el FMI

El diagnóstico arroja la siguiente aseveración: "El esquema de pensiones del seguro social de Panamá confronta problemas de sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, lo que requiere que se emprendan acciones en forma de reformas paramétricas". Considera en esta aseveración los siguientes elementos:

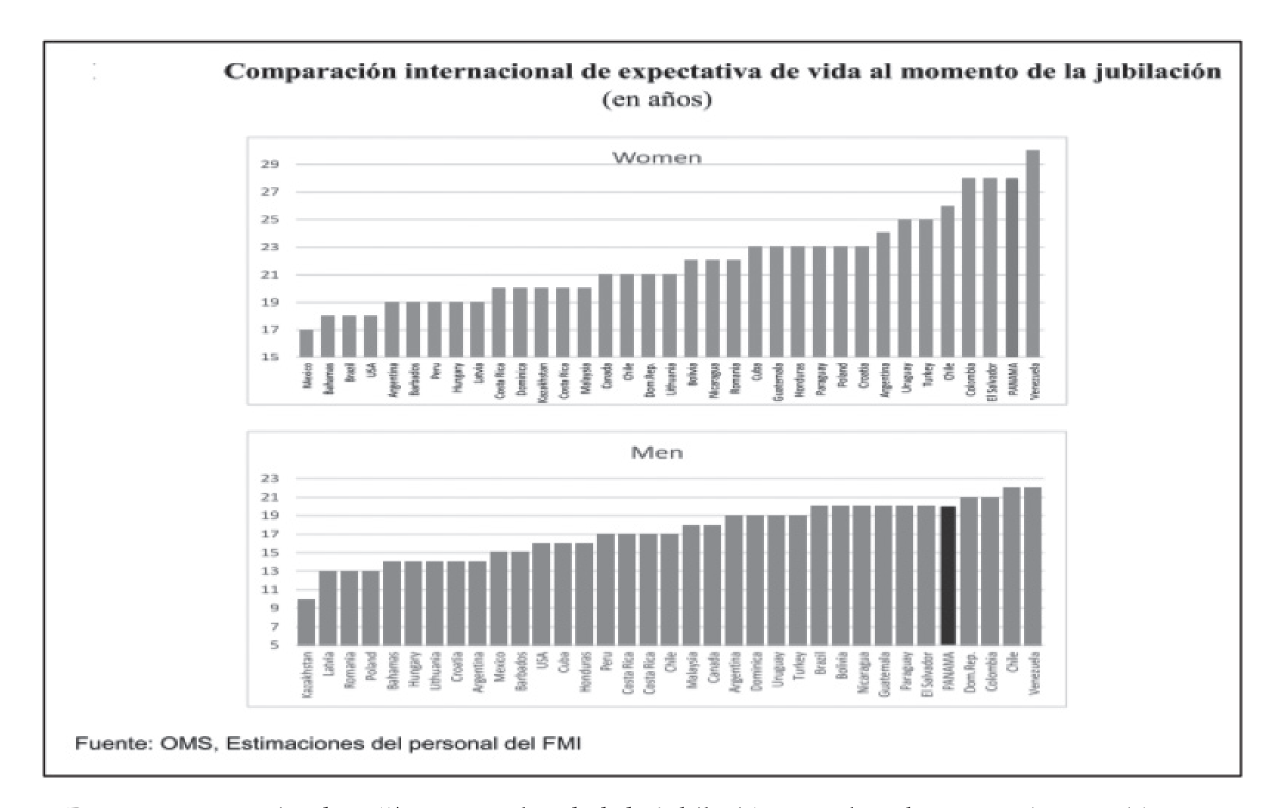
- Sus reservas combinadas equivalen a 2.1 años de gastos en beneficios al 2015 y serían suficientes para suplementar los ingresos por contribuciones hasta el año 2035 si las reservas de los subsistemas de beneficios definidos que administra el Gobierno se consolidaran. Si bien el nivel de reserva (para el 2015 representan el 5.9 % del PIB), no cubre lo que se necesitaría para financiar en su totalidad los pasivos del esquema (valor de liquidación sobre una base de pasivos acumulados hasta la fecha), el nivel de fondeo de la CSS excede el de la mayoría de los esquemas de pensiones públicas con beneficios definidos del mundo.
- Los panoramas financieros de los dos subsistemas de beneficios definidos administrados por la CSS son diferentes. Las reglas de información financiera requieren que la CSS presente su relación de reservas combinadas (sus reservas como múltiplo del gasto anual en pensiones), los dos subsistemas de beneficios definidos no pueden subsidiarse entre sí. En consecuencia, sostiene el FMI, se ha hecho una revisión de la posición financiera de la CSS tanto a nivel agregado como de cada uno de los subsistemas en forma aislada.

Amparados en la conclusión de que "cuando se agoten las reservas del SEBD y del BD, los sistemas se financiarán en su totalidad mediante el régimen de reparto y sus déficits anuales de efectivo requerirán de subsidios presupuestarios además de contribuciones. Con la finalidad de reducir los subsidios presupuestarios necesarios, se requiere modificar los parámetros tanto para el SEBD como para el BDM".

En este sentido proponen hacer reformas paramétricas sustanciales al sistema de pensiones para mantener su sostenibilidad, en ellas: aumentar la edad de jubilación, indexar el umbral de la contribución del BDM, tener menores tasas promedio de valores devengados y utilizar los salarios promedio durante toda la carrera para la fórmula de cálculo del beneficio.

### 4.2.2 Aumentar la edad de jubilación

Según el FMI, las edades de jubilación en Panamá son bajas en comparación con el resto del mundo e implican largos períodos de recepción del beneficio. Las edades normales de jubilación son de 62 y 57 años para hombres y mujeres, respectivamente. La forma de comparar la edad de jubilación a nivel internacional debe basarse en la expectativa de vida restante al momento de la jubilación. Al respecto, Panamá cuenta entre los países más generosos tanto en la región geográfica como entre los países similares por lo que toca a PIB per cápita.




Por tanto, recomiendan: "Aumentar la edad de jubilación para hombres y mujeres a 65 años, a partir de 2018, en etapas de 6 meses por año, aumentar paulatinamente otra vez a 70 años la edad de elegibilidad para la pensión social. Los aumentos en la edad de jubilación acercarán a Panamá a los países comparables en términos de la esperanza de vida al momento de la jubilación. Se proyecta que el aumento tenga beneficios fiscales y de bienestar significativos: períodos más cortos de recepción del beneficio reducen los gastos y carreras laborales más largas mejoran los ingresos, incluso permitiendo que se contrate a la gente que está cerca de la edad de jubilación".

Dejan de lado la profunda inequidad social que coloca a Panamá en el sexto lugar con peor distribución de la riqueza. Tratan en sus cálculos a todos los panameños como iguales, olvidando que mantener las expectativas de vida al momento de nacer depende de la garantía de hacer reales todas las condiciones que hacen la vida saludable (determinantes de la salud).

El estudio The Lancet Planetary Health [19] (diciembre de 2019), compara la esperanza de vida al nacer en ciudades latinoamericanas, concluía resaltando la gran brecha en la esperanza de vida al nacer en las seis grandes ciudades latinoamericanas (Buenos Aires, Belo Horizonte, Santiago, San José, Ciudad de México, y Ciudad de Panamá). Para la Ciudad de Panamá, la esperanza de vida al nacer de los hombres la registraba en 74.9 años y de las mujeres 84.3; sin embargo, sostiene el estudio, al ser analizadas en comparación de los deciles se observó una amplia brecha; el mayor nivel socioeconómico (D-10) tiene una esperanza de vida superior en 9.8 años que la del más bajo (D-1) en el caso de los hombres, y en las mujeres, la relación es de 11.2 años entre el D-10 y el D-1.

(19) Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological análisis.

### 1. Años de referencia del salario promedio para el cálculo de la pensión

Valorizar los ingresos que entran a la fórmula de pensiones con los salarios y alargar la base de cálculo es necesario. El período de cobro de beneficios debe prolongarse para fortalecer el vínculo entre los ingresos durante la carrera laboral y las pensiones. Esta opción implicaría expandir gradualmente la base gravable a 25 años, potencialmente al ingreso total de la carrera laboral. Aunque incluir los años con menores ingresos solo implicaría una base de cobro más baja, al introducir la valorización automática de ingresos anteriores contrarrestaría este efecto y haría que el cobro por pensión fue más equitativo horizontalmente.

Es decir, propone utilizar los salarios promedio durante toda la carrera para la fórmula de cálculo del beneficio (ralentizar el ritmo de disposición de las reservas del SEBD y del BD), lo que significa pensiones más bajas.

### 4.2.3 Menores tasas promedio de valores devengados

Para el FMI, "el camino que se tomó con la reforma de 2005 fue una reducción de las tasas de remplazo totales (tanto del BDM como de las cuentas individuales) para los miembros del sistema mixto—grupo que, eventualmente, incluirá a la totalidad de los asegurados cotizantes activos. De cualquier modo, esta importante reforma no eliminó los desequilibrios financieros de largo plazo. De hecho, este informe muestra que, aun teniendo menores tasas de remplazo, será necesario hacer reformas paramétricas al régimen de SEBD y BDM. Aumentar la tasa de remplazo a un nivel más cercano a lo que tiene el SEBD requerirá más reformas y potencialmente implicará mayores aportaciones".

La principal causa de los desequilibrios financieros del sistema de pensiones estriba en la discrepancia entre una tasa de contribución del 13.5 % y la expectativa de tasas de remplazo de entre 60 y 85 % en términos del promedio del salario de los últimos 10 años para historiales de servicio de entre 20 y 40 años.

La elección básica de política está entre reducir los ingresos por pensión mediante una jubilación más corta, menores beneficios de entrada al sistema (menores tasas de valores devengados o menores bases de cálculo de beneficios), una indexación menos generosa versus contribuciones totales más elevadas mediante 6 tasas de contribución más elevadas y mayor duración del historial de contribuciones.

Para resolver lo que catalogan como "una gran brecha entre aporte y beneficio", recomiendan aumenta el monto de la cuota de IVM de 13.5 a 15 %; cálculo del salario promedio sobre la base del historial laboral; aumento de los años de referencia de la cuota de 25 a 30 años (de 240 a 300 cuotas). Con ello, sostienen se alcanzaría una tasa de tasa básica de reemplazo alrededor del 40 %. 20 puntos por debajo del actual 60 %.

| Propuesta FMI | |
|---|---|
| EDAD (Hombres y Mujeres) | 65 años de edad y gradualmente hasta los 70 |
| DENSIDAD DE LA CUOTA | 300 |
| MONTO DE LA CUOTA | 15.0 |
| AÑOS PARA EL CÁLCULO DEL SALARIO PROMEDIO | Historial Laboral |
| TASA BÁSICA DE REEMPLAZO | 40% |

De hecho, plantea el FMI, estas reformas paramétricas pueden garantizar que las obligaciones de pago de beneficios puedan financiarse con las contribuciones y reservas hasta el año final del horizonte de proyección de este informe (2060).

### 4.2.4 ¿Cómo afectan las paramétricas a los trabajadores?

El norte de la propuesta del FMI presentada en noviembre del 2015, en el documento "Panamá: Opciones de Reformas para el Sistema de Pensiones para Mejorar la Sostenibilidad y el Capital", el análisis se presenta divorciado del contexto económico y social del país, se dejan de lado los abusos y atracos contra la institución, y se insiste en desconocer el derecho a la salud y seguridad social, se restringe el problema a una situación de gestión y se enmarca en una valoración actuarial-financiera. Bajo esta lógica, una vez más se pretende que el costo de las reformas sea asumido por los trabajadores.

Ello responde a las directrices impuestas a partir del Consenso de Washington (neoliberalismo), que pregona en materia de seguridad social que "las prestaciones que un individuo recibe están directamente vinculadas a los aportes que la persona realizó durante su vida activa (desplaza la responsabilidad por la seguridad social a los individuos, el Estado elude su responsabilidad social). La seguridad social pretende ser sustentada en las "virtudes del mercado quien tiene ingresos puede tener salud y seguridad social".

En términos de su propuesta, el FMI asevera que las pensiones son generosas, deja de lado que, en de las ocho reformas a la ley de la CSS durante el periodo neoliberal (1979-2021), todas han implicado pérdida de derechos, pauperizando las condiciones de vida de los trabajadores y pensionados.

En este sentido, la situación Social de los pensionados revela que:

- El 43 % de los pensionados son pobres.
- El 63 % de los pensionados se ubican en pensiones de 500 balboas mensuales o menos..
- 16,360 pensionados cobran 200 balboas mensuales de pensión o menos..
- El 8 0% de los pensionados reciben menos que salario mínimo..

El FMI tampoco considera que el promedio de cuotas que aportan los trabajadores es 9 cuotas al año en lugar de 12, dada la inestabilidad laboral que prevalece en el mercado. Siendo así, las 300 cuotas que recomiendan se alcanzarían al cabo de 33 años y 3 meses, y no en 25 años. Eso significaría la pérdida de 6.25 puntos para quienes cotizan 12 cuotas anuales y de 8.25 puntos para los que cotizan 9 cuotas, sobre el monto de su pensión. Sin negar las posibilidades que no logre cumplir con este requisito.

### 4.2.5 Años necesarios para pensionarse según meses laborados al año

| Número de cuotas | 12 cuotas al año | 9 cuotas al año |
|---|---|---|
| 180 (1) | 15 | 20 |
| 216 | 18 | 24 |
| 240 | 20 | 26.7 |
| 300 (2) | 25 | 33.3 |
| 360 (3) | 30 | 40 |

1. Antes de la Ley 51 de 2005.
2. Propuesta del FMI (2015).
3. Propuesta de CONEP.

Por otro lado, el aumento del monto de la cuota de IVM, constituye una reducción de la capacidad de compra del salario de los trabajadores. En términos del salario medio equivaldría a 10.83 balboas mensuales.

En cuanto al sistema mixto, al imponérseles las paramétricas, la tasa básica de reposición, hoy en aproximadamente 40 %, según voceros de la Caja, esta tasa se reduciría hasta el 20.0 %.

En materia de inversión, el Fondo plantea que es necesario "revisar las políticas de inversión de la CSS para alentar carteras más diversificadas y retornos promedio más elevados, en especial en el nuevo esquema de contribuciones definidas". Igualmente, señalan que los cambios que tengan un impacto importante en la posición financiera de la CSS "pueden estar acompañados, de forma obligatoria, por medidas que compensen el impacto de dichos cambios en las finanzas públicas".

La diversificación de las inversiones implica romper con las "limitaciones actuales a la cartera impuestas por la ley se liberalicen gradualmente en el caso de los esquemas de beneficios definidos. Se propone que las regulaciones de inversión pongan un límite superior de bonos gubernamentales y un límite superior de capital y bonos corporativos emitidos por empresas privadas". También recomienda que se permita y aliente la diversificación internacional en niveles bajos tomando en cuenta la dolarización de la economía panameña. En el caso del sistema mixto, plantean realizar inversiones más arriesgadas, pero con mejores retornos, en la medida que las jubilaciones de sus

miembros es lejana (2030).

Esta insistencia en la privatización de los fondos de la CSS es inconsistente con sus afirmaciones en torno a que la privatización de los fondos no ha sido significativa en los países en que se aplicaron las reformas.

# *V. Las reformas fallidas de los sistemas de pensiones y la posción de organismos internacionales (OIT, BM, CEPAL, BID)*

Varios organismos internacionales se han pronunciado acerca de los sistemas de pensiones de todos los países, haciendo énfasis en la necesidad que éstos tienen que introducir cambios en su estructura y en sus formas de financiamiento. América Latina también ha experimentado modificaciones en sus sistemas de seguridad social y sistemas de pensiones, desde 1981 con Chile bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet y, durante la década del ochenta, varios países, Panamá incluido, presionados y guiados por el FMI, BM, BID realizaron algún tipo de reforma a sus sistemas de pensiones.

## 5.1 ¿Cuáles son los fracasos de las reformas en los sistemas de pensiones desde 1981?

De acuerdo con un estudio de investigadores de la OIT [20], entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus pensiones públicas obligatorias de los cuales catorce eran países de América Latina: Chile (el primero en privatizar en 1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Estado Plurinacional de Bolivia, México y República Bolivariana de Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (1997 y 2005, efectivo a partir del 2008).

En el estudio se identificaron, también, catorce países de Europa Oriental y de la ex-URSS que hicieron lo propio, privatizaron las pensiones entre el año 1998 al 2014: (Hungría, Kazajstán, Croacia y Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia y Federación de Rusia, Lituania y Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa, Armenia. Dos países africanos: Nigeria y Ghana.

(20) Ortiz Isabel, et.al. Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)

El estudio de la OIT indica que se trata de un pequeño número de países y que "A pesar de las presiones de las organizaciones financieras internacionales y del sector financiero y de seguros, sólo 30 países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones; es decir, la mayoría de los países del mundo han optado por no privatizar".

También revela el estudio que, al año 2018, dieciocho países habían revertido la privatización de las pensiones, cinco de América Latina: la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017).

La OIT identifica 11 factores o causas que han incidido en lo que denominan el fracaso de la privatización de los sistemas de pensiones. También sugieren once pasos a seguir para revertir el proceso de privatización de las pensiones. La siguiente tabla los resume.

| **OIT: 11 CAUSAS DEL FRACASO DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y Y 11 PASOS PARA REVERTIR LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES** | | |
|---|---|---|
| **CAUSAS DEL FRACASO DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES** | | **PASOS A SEGUIR PARA REVERTIR LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES** |
| 1 | a) Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron | Paso 1. Iniciar el diálogo social para generar consenso y poner en marcha campañas de comunicación |
| 2 | b) Los niveles de beneficios se deterioraron | Paso 2. Conformar un comité técnico tripartito de reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones |
| 3 | c) Aumento de la desigualdad de género y de ingresos | Paso 3. Promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto de beneficio definido, ***de conformidad con las normas de la OIT sobre seguridad social HUYYY!!!*** |
| 4 | d) Los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales | Paso 4. Crear un ente público administrador de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita |
| 5 | e) Altos costos administrativos | Paso 5. Transferir a los afiliados del sistema privado al público |
| 6 | f) Deficiencias en la gobernanza: captura de las funciones de regulación y supervisión | Paso 6. Transferir los recursos acumulados de las cuentas individuales |
| 7 | g) Concentración del sector de los seguros privados | Paso 7. **Establecer las nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones al nuevo sistema público de pensiones** |
| 8 | h) ¿Quién se benefició de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos? | Paso 8. Clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado |
| 9 | i) Efecto limitado en los mercados de capitales en los países en desarrollo | Paso 9. Implementar los servicios de inspección y los mecanismos de cobranza de las cotizaciones |
| 10 | j) Los riesgos demográficos y del mercado financiero se trasladaron a los individuos | Paso 10. Crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones |
| 11 | k) Deterioro del diálogo social | Paso 11. Clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado. |
| FUENTE: Elaboración propia con base en: Ortiz Isabel, et.al. Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) | | |

En el informe citado (Ortiz, 2019) se afirma categóricamente que "…el experimento de privatización ha fracasado". Esto lo afirma al considerar que el 60 % de los países que privatizaron los sistemas públicos de pensiones obligatorias revirtieron la privatización. Además, se señala que la evidencia lo confirma por los impactos sociales y económicos negativos, de la privatización de los sistemas de pensiones. La gran mayoría de los países, 18 de los 30 que había realizado reformas, corrigieron y revirtieron las mismas después de la crisis financiera de 2008, regresando al sistema público.

No obstante lo anterior, la OIT está de acuerdo con reformas paramétricas. El objetivo de los sistemas de pensiones, para ellos, es la seguridad económica de los ancianos, sin especificar en qué consiste esa seguridad económica.

Contradictoriamente, su propuesta tampoco excluye la privatización de parte de las pensiones, y considera la existencia de varios pilares (cuatro), similares a los de Banco Mundial, a saber:

- el nivel mínimo de protección social o régimen de pensiones no contributivo;
- el sistema de beneficio definido y de contribuciones obligatorias de empleadores y trabajadores, con pensión mínima establecida (40 % de los ingresos previos a la jubilación durante 30 años de cotización, con una prestación mínima ajustada a los que hayan cotizado durante al menos 15 años) con reformas paramétricas sucesivas para garantizar su sostenibilidad;
- un pilar complementario (obligatorio o voluntario) basado en empleo ocupacional o no, financiado por los empleadores y administrado de forma privada para complementar los pilares 1 y 2;
- ahorro personal voluntario.

Resaltamos de este informe que "a pesar de las presiones del sector financiero, se redujeron las solicitudes de los Gobiernos a las IFI para que apoyen las reformas estructurales de las pensiones", (sobre todo en Europa y algunos países de América Latina).

Además de esto, resaltamos las contradicciones de la OIT que revelan, por un lado, el fracaso de la privatización de los sistemas de pensiones, y, por otro, proponen la aplicación de medidas paramétricas similares a las del Banco Mundial y FMI como si con esto fueran a lograr resultados distintos a un nuevo fracaso de las reformas.

LA OIT SOSTIENE QUE NO ES NECESARIO PRIVATIZAR EL SISTEMA DE PENSIONES PERO SÍ SE DEBEN REALIZAR REFORMAS PARAMÉTRICAS PARA AJUSTARLO CUANDO SE REQUIERA, PARA MANTENER EL SISTEMA PÚBLICO.

Coincidiendo con el estudio anterior de la OIT, un informe del Banco Mundial también reconoce las limitaciones y problemas de la privatización de los sistemas de pensiones en algunos países. Los problemas identificados en este estudio resaltan aquellas más relacionadas con el manejo financiero y la carencia de un mercado financiero desarrollado, a saber: baja cobertura, no se redujo la pobreza, persistencia del déficit fiscal, capacidad actuarial limitada, poco desarrollo del

sector financiero, altas comisiones de las administradoras de Fondos, altas prestaciones, falta de fortalecimiento de la capacidad administrativa.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) registra las reformas realizadas después de haber sido privatizados los sistemas de pensiones en algunos países de la región. También se presentan las fases de reformas de 1981 a 2008, las que ocurrieron luego de la crisis financiera del 2008 y las que se están desarrollando en varios países en los últimos tres años, entre las cuales se debate entre reformas paramétricas y el retorno al sistema de reparto; en este último, fortaleciendo el papel del Estado en la protección social de la población.

**América Latina (11 países): reformas estructurales de los sistemas de pensiones (1981-2017)**

| País | Año | Modelo |
|---|---|---|
| Chile | 1981 y 1008 | Sustitutivo (1981) e integrado (2008) |
| Bolivia (Estado Plurinominal de) | 1997 y 2010 | Sustitutivo (1997) y Sustitutivo estatizado (2010) |
| México | 1997 | Sustitutivo |
| El Salvador | 1998 | Sustitutivo |
| República Dominicana | 2003 | Sustitutivo |
| Perú | 1993 | Paralelo |
| Colombia | 1994 | Paralelo |
| Argentina | 1994 y 2008 | Paralelo integrado 1994 y de Reparto 2008 |
| Uruguay | 1996 | Mixto |
| Costa Rica | 2001 | Mixto |
| Panamá | 1997 y 2008 | Mixto |

Fuente: Arenas de Mesa, Alberto, Asesor Regional CEPAL, "Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones en América Latina", septiembre, 2017. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas_tendencias_en_los_sistemas_de_pensiones_en_america_latina._alberto_arenas_de_mesa.pdf

**Nota**: En Panamá el primer momento de la privatización de fondos de pensión se dio en 1997 cuando se canceló el Fondo Complementarios y se emitieron Titulos que administrarían las Administradores de Pensiones.

| América Latina (15 países): reformas paramétricas de los sistemas de pensiones, 2008-2017 | | |
|---|---|---|
| | | |
| País | Reformas paramétricas | |
| | Año | Modelo |
| Colombia | 2008 | Paralelo |
| Perú | 2016 | Paralelo |
| El Salvador | 2017 | Sustitutivo |
| Uruguay | 2008 | Mixto |
| Costa Rica | 2016 | Mixto |
| Cuba | 2009 | Reparto |
| Paraguay | 2010 | Reparto |
| Guatemala | 2010 | Reparto |
| Nicaragua | 2013 | Reparto |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 2014 | Reparto |
| Honduras | 2014 | Reparto |
| Haití | 2015 | Reparto |
| Ecuador | 2015 | Reparto |
| Brasil | 2015 | Reparto |
| Argentina | 2017 | Reparto |
| **Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. | | |

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en un informe [21] sobre los efectos de la crisis financiera del 2008 en los fondos de pensiones invertidos en el mercado financiero, ha concluido que:

"La crisis financiera internacional ha causado una gran preocupación en los sistemas pensiones obligatorias de cuentas individuales en América Latina".

Se trata de una preocupación justificada cuando 70 millones de trabajadores en la región tienen sus ahorros previsionales depositados en fondos de pensiones, que a su vez están invertidos en los mercados financieros, eje principal de la actual crisis económica. Entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008, el total de fondos de pensiones se redujo en unos 52.000 millones. de dólares Los países que sufrieron las mayores caídas fueron Chile y México". También señala el informe que todos los fondos (activos financieros) pueden registrar volatilidad (inestabilidad) en su riesgo debido a diversos factores, no solo externos.

El BID, como otros organismos, pese las limitaciones de los fondos de pensiones "invertidos" como activos financieros, consideraba que las dificultades de corto plazo evidenciadas como efectos de la crisis financiera del 2008, pueden corregirse. Eso no significaba, según el BID, que habría que revertir las reformas a los sistemas de pensiones. Se haría "modificando los cambios" (reformas a las reformas) aplicados desde 1981 en Chile y en los noventa y primeros años del siglo XXI, mediante un rediseño del régimen de inversiones de los fondos de pensiones y el marco (disposiciones legales) que los regula. En ningún momento, proponen revertir las reformas volviendo al sistema de reparto, exclusivamente público.

21 BID (2010) Efectos de la crisis financiera sobre las pensiones en América Latina / Mario Marcel C., Waldo Tapia T. p. cm. (IDB working paper series ; 152)

### 5.2 ¿En qué contexto económico y político se han dado las reformas en AL y Panamá?

A partir del año 1981, se impusieron reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, en un período de crisis económica vinculada a la deuda pública. En los momentos de crisis, los sectores de poder político-económico y los organismos internacionales de crédito aprovechan la situación para infundir más temor en la población, difundiendo información apocalíptica por parte de quienes impulsan transformaciones estructurales, entre las que se incluyen las reformas a la seguridad social. Al mismo tiempo, ha quedado demostrado en la historia de América Latina, al menos, que se requiere la existencia de gobernantes sumisos ante los organismos internacionales que estén dispuestos a realizar las reformas sin importar las consecuencias que estas pueden acarrear sobre la mayoría de la población.

En algunos países, como Chile, fue determinante, aunque no exclusiva, la participación de un Gobierno militar (calificado de genocida) para imponer las reformas; a partir de la crisis del petróleo de los años setenta, se comenzó a imponer el modelo neoliberal en América Latina, primero aplicando todos sus postulados privatizadores, regidos por la idea de que el Estado es ineficiente. El neoliberalismo se afianzó en los años ochenta con la crisis financiera (de la deuda). Poco a poco, se fue dando paso a un conjunto de acciones hasta llegar a la modificación de los regímenes de seguridad social y del sistema de pensiones. En los primeros años de 1980, se imponen los préstamos de ajuste estructural en Panamá (SAL I -1983 y SAL II-1986). El énfasis de los cambios de política económica lo fue la contracción del gasto y los intentos de recaudación de ingresos para reducir el déficit fiscal y posibilitar el pago de la deuda externa. Luego, las reformas más severas fueron contra los trabajadores, reformándose el Código de Trabajo en 1976, 1978, y 1981 y 1986. El proceso de crisis política de la época no hizo posible mucho avance en el programa de reformas contenidas en el SAL I y II [22]. Estas reformas se retoman con fuerza en 1990, justo después de la invasión de los Estados Unidos.

Parecen confluir por lo menos tres aspectos que son aprovechados por los grupos de poder para que se impongan reformas al funcionamiento de nuestras sociedades: crisis económica externa o interna, férreo compromiso político de las autoridades y grupos económicos que las acompañan, y la cooptación por quienes gobiernan de organizaciones del movimiento social para que les legitimen los atropellos contra los trabajadores y el movimiento popular en general.

---

(22) Ardito Barletta, proclamado presidente de la República después de un escandaloso fraude que le granjeó el apodo de "fraudito", impulsó una reforma fiscal que generó un gran movimiento social de oposición, obligándolo a revertir la medida. Barletta ejecutó la política económica del período militar durante casi toda la década del setenta para luego aceptar un cargo como vicepresidente del Banco Mundial para la América Latina (1978-1984). Había regresado convocado por los militares y algunos sectores empresariales para ser candidato a la presidencia por la alianza de gobierno. El 27 de septiembre de 1985, Barletta es obligado a renunciar por los militares. Lo sucedió Eric Arturo del Valle quien corrió igual suerte que Barletta. En marzo de 1986, Del Valle impuso modificaciones al Código de Trabajo, y a los sectores agropecuario e industrial, de claro contenido neoliberal, lesivas a la producción nacional y a los trabajadores., Igualmente, se produjo una fuerte oposición, especialmente por los trabajadores que mantuvieron una huelga general por 15 días. El 7 de junio de 1987 se desencadena una crisis política como resultado del paso a retiro del coronel Roberto Díaz Herrera, quien hizo serias denuncias de corrupción de la cúpula militar, con las que también se incriminó. Este proceso de crisis política se agudizó hasta desembocar en la invasión de los Estados Unidos a Panamá. De manera que, aunque hubo acciones para impulsar medidas neoliberales y se hicieron modificaciones al Código de Trabajo y a los sectores productivos cambiando el sistema importación de cuotas por aranceles, el contexto no hizo posible mayores avances del modelo neoliberal.

## 5.3 ¿Por qué las reformas a la seguridad social trascienden Gobiernos?

Todos los Gobiernos de nuestro país han aceptado ser parte de las reformas al sistema de seguridad social regido por la CSS. Desde su creación, sin consultar ni planificar, han utilizado los recursos de los asegurados para superar los déficits fiscales del Gobierno Central y del SPNF. La presión de los acreedores internacionales ha sido dócilmente aceptada por los gobernantes, realizando reformas en el marco regulatorio o aprobando las reformas.

El compromiso con los acreedores trasciende Gobiernos y se aplican medidas impuestas, entre las cuales están las de la seguridad social, a cambio de la obtención de préstamos de recursos que son requeridos en momentos en que la situación financiera de los Gobiernos se encuentra con signos de deterioro, sea porque la situación económica está mostrando, también, desaceleración (afectada por factores externos vinculados a la apertura de la economía panameña) o por algunas condiciones macroeconómicas internas.

## *VI. Reformas a la seguridad social y a la CSS en tiempos de COVID-19. Una pretensión perversa*

Quienes gobiernan siempre lo han hecho en defensa de los grupos empresariales y en contra del pueblo panameño. La pandemia de la COVID-19 la han utilizado y pretenden continuar utilizándola para imponer medidas en contra el pueblo panameño. Las pretendidas reformas a la seguridad social y al distema de pensiones es otro zarpazo más; aprovechar las circunstancias de la pandemia para tratar de arrebatar cualquier conquista que el movimiento popular en general ha logrado con sus luchas.

En un Estado social de derecho, la garantía y el respeto del derecho a la seguridad social constituye uno de los principales fundamentos de la sociedad en la medida en que se relaciona directamente con el amparo que se debe brindar a todos los ciudadanos mediante las pensiones de vejez, y otorgando una protección en salud a todos los coasociados.

El derecho social, en función de sus proyecciones de asistencia y beneficios para sus asegurados, se constituye en el instrumento que organiza y tiene el deber de mantener en su más alto nivel y concepción el Estado, no tiene finalidades de lucro o especulativas, sino de asistencia social, y por lo tanto sus funciones se canalizan hacia el beneficio general de sus asegurados.

Es así que la pensión de vejez cumple una función fundamental dentro del sistema de seguridad social, la cual consiste específicamente en garantizar a la población adulta mayor los recursos esenciales para su sostenimiento y que, en la mayoría de las veces, es el único ingreso o la parte más significativa del mismo.

El Estado es garante de la seguridad social así como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Esto es histórico. La esencia de esta garantía, en los sistemas de pensiones, es prever las inseguridades económicas que, sin duda, surgen en el ciclo de la vida de las personas. Es así que el sistema solidario de pensiones se ha consolidado como uno de los ejes centrales de la protección social de los ciudadanos. Es perverso pretender, en medio de la pandemia, la cual afecta en mayor grado a los sectores más vulnerables, que incluyen a los adultos mayores y a los sectores de más

bajos ingresos, hacer cambios aún más lesivos para estos grupos sociales. Se trata de una conducta de quienes administran el Estado de insensibilidad absoluta hacia los más desprotegidos. Esto riñe con el principio de un Estado social de derecho.

El panorama actual de los sistemas previsionales difiere de país en país. En nuestro caso, las pensiones contributivas, financiadas con aportes de trabajadores y empleadores, constituyen la columna vertebral de los sistemas previsionales. Específicamente, el sistema de reparto con beneficio definido, donde las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados actuales, de acuerdo a una gama de parámetros tales como la edad de jubilación, el número de años de servicio y el salario promedio previo a la jubilación. En este caso, las pensiones son vitalicias, como debe ser, contrario a los sistemas privados, en que las pensiones se dan hasta que se agoten los ahorros capitalizados, lo cual depende de quienes administran los fondos. Esto hace posible que los fondos "desaparezcan" por "mala" administración de las pensiones. Cuando se trata de pensiones públicas, el Estado responde por la jubilación de todos los ciudadanos, y esta responsabilidad es la que se ha pretendido evadir, con la privatización de los fondos de pensiones.

Como anécdota histórica, conviene recordar cuando en los años ochenta el FMI y el Banco Mundial recomendaron a los Gobiernos comprar la deuda privada, la deuda que las empresas tenían con los bancos privados, para evitar que los bancos fueran afectados por la crisis de la deuda. El principio era el mismo: el Estado no quiebra, las empresas sí lo hacen. Ello contrasta ahora con la recomendación que estos mismos organismos, añadido el BID., hacen para los fondos de pensiones. El Estado, dicen, debe dejarlas en manos de la empresa privada, cuando saben que las empresas si quiebran, y si lo hacen, los fondos de los asegurados se esfuman, desaparecen, y millones de personas se quedarían sin pensiones. Pero eso no parece preocuparles a estos organismos internacionales cuando se trata de los ciudadanos. Si fueran las empresas, clamarían que se les socorriesen, como está pasando en estos momentos de pandemia, que llaman a que el Estado sacrifique recursos y que se endeude para que las empresas no quiebren; el pueblo que vea cómo sobrevive. Son una visión y práctica perversas, malévolas.

Las argumentaciones esbozadas por los tecnócratas del Estado y los representantes de las élites de poder dicen que es que el sistema de pensiones solidario (de reparto definido) no es sostenible y que la única manera de lograr su sostenibilidad es privatizando el sistema mediante el sistema de cuentas individuales. Esta afirmación es absolutamente falsa. El sistema solidario es sostenible, pero exige mayor participación financiera del Estado y de los empresarios, cuestión que los empresarios no quieren hacer y tampoco quienes administran el Estado, ya que estos responden a los intereses de los empresarios. Pretenden hacer recaer en los trabajadores una responsabilidad que es del Estado, pero que pretenden evadir. A esto se añade que las afirmaciones de insostenibilidad del sistema de pensiones por parte de los representantes del Gobierno y del sector empresarial carecen de sustento objetivo, porque parten del supuesto de mantener la separación del programa IVM, por un lado las cuentas individuales (que llaman "subsistema mixto) y, por otro, la parte solidaria. La unificación de ambos sistemas, al mismo tiempo que aumentando los aportes del Estado y del sector empresarial, plantea un escenario distinto en cuanto a la sostenibilidad. Pero esto no lo quieren considerar siquiera. Se cierran en impulsar la privatización de los fondos de pensiones. Y el otro aspecto es que la base de datos que sustentan los llamados "estudios actuariales" está plagada de errores e inconsistencias, como por el sesgo voluntario y perverso, al omitir factores de peso en materia de deficiencia institucional, sanitaria, económica y laboral. Los propios miembros

de la Junta Técnica Actuarial representan aseguradoras y bancos de la localidad, mostrando un claro conflicto de intereses. Peor aún, el pretender que el Estado rehúya su responsabilidad como garante de una vida digna riñe con todo sentido ético y moral que privilegie al ser humano, el desarrollo de su esencia — la cual involucra claros conceptos filosóficos como la dignidad humana, la existencia y la integridad personal—.

Es por ello que afirmamos que, antes de plantearse cualquier medida en materia de políticas públicas en las proyecciones de los compromisos financieros de los sistemas previsionales, hay que valorar, en primera instancia, los antecedentes de esta política en materia de reformas pasadas y las consecuencias que acarrearon al sistema, como también las actuales circunstancias que rodean las pretendidas reformas al sistema actual. Esto es así por cuanto la dimensión social está estrechamente vinculada a la sanitaria, económica y política actual.

Estrictamente, el análisis pasa por tomar en cuenta características del crecimiento económico, aspectos demográficos, empleo, salarios, distribución del ingreso, desigualdad de género, jóvenes, el ámbito fiscal, lo institucional y social.

La recesión económica mundial, la destrucción de empleos, las alzas en las tasas de desocupación y el crecimiento de la economía informal implicarán menores cotizaciones e ingresos a los sistemas de pensiones, así como mayores lagunas previsionales, pudiendo profundizar las desigualdades, lo que, sumado a un rápido deterioro del grado de envejecimiento poblacional, generará un restrictivo escenario con mayores gastos en pensiones y, en algunos casos, provocando déficits financieros en los esquemas previsionales.

Ante este panorama se prevé mayores niveles de pobreza y desigualdad que demandarán, entre otros factores, políticas públicas que se orienten a avanzar en un sistema de protección social universal, progresivo y redistributivo. El Estado debe asumir esto como prioridad pero no hacer recaer la crisis en los trabajadores, que desde siempre han estado en crisis, crisis de sobrevivencia cotidiana.

En el año 2005, producto de las reformas al sistema de pensiones, en la Caja de Seguro social, se introdujo el sistema de cuentas individuales, para las prestaciones del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), el llamado Subsistema Mixto, con un perfil inclinado al lucro, donde se supone las contribuciones serán canalizadas a cuentas de ahorro y serán invertidas en instrumentos financieros por administradoras de fondos de pensiones. Al momento de la jubilación, los ahorros acumulados en estas cuentas son transformados en un flujo de ingresos mensuales, y se pagarán hasta que el ahorro individual alcance, si es que estos no han desaparecido por los malos manejos de las Administradoras de los Fondos.

La experiencia de las reformas del 2005 demuestra que al introducir el sistema de ahorro individual privado se generó una insuficiencia en los ingresos por cotizaciones en el sistema solidario y, comenzaron a disminuir las reservas debido a que no fueron compensadas por el Estado.

El sistema de pensiones de reparto definido también ha sufrido lo que se conoce como las trampas de inconsistencia temporal, donde los Gobiernos prometen prestaciones generosas sin aumentar las contribuciones, ampliando así el déficit actuarial del sistema. Esto no es responsabilidad de los asegurados y de los jubilados, sino de la falta de cumplimiento del Estado. El desafío de la sostenibilidad fiscal se ve agravado por profundas inequidades que generalmente surgen por la pluralidad de subsistemas enfocados en subsidiar a grupos específicos de trabajadores (i.e., militares y bomberos).

Si a ello sumamos el pésimo manejo de los fondos, con bajos rendimientos, incumpliendo con

los preceptos de la ley, los niveles exorbitantes de evasión patronal, la mora institucionalizada, y en algunos casos patrocinada, se puede demostrar que el diagnóstico apocalíptico del programa de pensiones por los voceros del Gobierno y de los gremios empresariales solo busca justificar las pretendidas reformas.

La dinámica perversa descrita anteriormente, es aún más preocupante considerando que la población pasa por un momento de zozobra, de pésimas respuestas a la demanda en salud, agravado en los últimos meses por una pobre respuesta del liderazgo gubernamental frente a la pandemia, con la nefasta consecuencia de amplios sectores de población que caen en la pobreza, desempleo, capas medias reducidas y tensiones sociales crecientes.

El trauma socioeconómico, en la actual coyuntura expresa las graves falencias en la renovación de liderazgo de los grupos de poder expresados en los partidos políticos; una práctica de imposición que impide el amplio debate y participación de la ciudadanía y grupos organizados, en los grandes temas nacionales, además de los altos niveles de corrupción y secuestro del Estado por las élites políticas y económicas, lo cual se constituye en un ataque a la voz y responsabilidad democrática. En nombre de la "democracia" pretenden legitimar prácticas antidemocráticas.

Por lo tanto, se justifica considerar un replanteamiento estratégico de los grupos organizados representativos de la sociedad, de exigir un manejo responsable de la emergencia sanitaria y la protección de los más necesitados, como de garantizar los puestos de trabajo, las remuneraciones salariales y dignas pensiones, como un derecho irrenunciable e inajenable.

## 6.1 Condicionantes estructurales de los problemas de la CSS. Modelo neoliberal en Panamá, excluyente, concentrador de la riqueza y profundizador de la desigualdad social

Como ha sido señalado, la situación que enfrenta la Caja del Seguro Social se enmarca en el contexto de un modelo económico que históricamente ha sido excluyente en múltiples aspectos. Su génesis data de 1979, cuando se firma el primer programa de estabilización con el FMI,[23] después de firmarse los tratados canaleros. La posición de las IFI se plasmaron en el documento citado, además de los acuerdos con el mismo organismo en 1981 y 1985, y los programas de ajuste estructural con el Banco Mundial, de 1983 y 1986. Si bien el cambio de la estructura del modelo se afianza con el golpe de Estado de 1968, su desarrollo utilizó un esquema de política económica de regulación económica en algunos sectores económicos, y de plena libertad de mercado para los sectores vinculados a la plataforma transnacional de servicios, que eran las actividades estructurales del modelo económico (actividades financieras, seguros y comercio de reexportación de la ZLC). El ámbito de la intervención del Estado en la economía (la regulación económica) se fundamentó en un fuerte endeudamiento público, y al terminarse esta fuente a finales de los años setenta, las reformas fueron desmantelándose, dando paso al esquema de política económica neoliberal, el cual, claramente, encuentra abierto su camino con la invasión de Estados Unidos a Panamá, y los sectores que empiezan a regir la administración del Estado, con la "guía" del Departamento de Estado, el Pentágono y los cuerpos de seguridad de los Estados Unidos. Lo que ocurre posinvasión es el afianzamiento del esquema neoliberal, que se conoce como el modelo neoliberal.

(23) FMI, Informe de la misión, confidencial, julio de 1979. Este documento se firmó sin que el Gobierno lo diera a conocer. La revista Diálogo Social publicó una versión resumen, nº. 120, febrero, 1980.

De acuerdo con datos de la CEPAL,[24] Panamá registra un índice de concentración de Gini[25] de 0.51, lo que posiciona al país como uno de los más desiguales en la distribución del ingreso del planeta. Por otro lado, el mismo organismo estima que el 10 % más pobre de la población recibe el 1 % del ingreso, mientras que el 10 % más rico,recibe el 37 % del ingreso. Esta brecha se amplía si el cálculo se realiza a partir de la distribución del ingreso laboral, en donde el 10 % más pobre percibe el 0.6 % y el 10 % más rico, el 36.7 %. Este tipo de divergencias en la distribución del ingreso se ve reflejado en variables como la educación, ya que, si observamos el panorama de la educación, hallamos una diferencia abismal: tan solo el 3 % de la PEA del 10 % más pobre posee educación superior, frente al 60 % del 10 % más rico[26]. Estas divergencias también se expresan en el nivel de ingresos: la mediana salarial mensual que estimamos para el 10 % más pobre es de 78.2 balboas mensuales y de 2,222 para el 10 % más rico; es decir, 28 veces mayor en el caso de las personas más favorecidas [27].

Estas características de desigualdad se corresponden con el modelo económico que ha combinado las exoneraciones tributarias con la evasión y elusión fiscal por parte del sector empresarial, situación en que, de acuerdo con datos de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), los ingresos tributarios como porcentaje del PIB de Panamá ascienden a 15.3 %, cifra inferior al promedio de América Latina (23.4 %) y al de países con condiciones macroeconómicas similares, como Chile (21.1 %) o Costa Rica (24.2 %). Por otro lado, el impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB, de acuerdo con esta Institución, asciende a 1.5 % en Panamá, cifra baja comparada con el promedio regional (3.%) y nuevamente, con países de condiciones similares como Chile (4.77 %), Costa Rica (2.41 %) o Uruguay (3.29 %).

Además de las características tributarias del país, el modelo económico panameño ha generado una importante concentración del producto interno bruto alrededor de la zona de tránsito del Canal de Panamá, ya que 3 provincias, Panamá (62.4 %), Colón (17.8 %) y Panamá Oeste (6.2 %) representan el 86.3 % de este indicador. El elevado nivel de concentración aumenta al 92% si se incluye la provincia de Chiriquí (5.2 %). Esto demuestra que el modelo económico ha rezagado a las provincias del interior del país en términos productivos, ya que se prescinde en gran medida de ellas al desligarlas de las principales actividades económicas. La política pública ha incidido en perpetuar esta situación, más allá de los discursos sobre la descentralización. De acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas, el 72 % de la inversión pública estuvo concentrada en Panamá (55.6 %), Panamá Oeste (3.7 %), Chiriquí (5.8 %) y Colón (6.8 %). (p.118). [28] Este tipo de políticas ha conllevado, por ejemplo, a una heterogeneidad sorprendente en los niveles de ingreso per cápita en las regiones del país, ya que provincias como Panamá presentan

(24) https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3289&idioma=e

(25) El valor de este coeficiente oscila entre cero y uno. Un valor de cero expresa perfecta igualdad, por lo que entre más se aleja de cero y se acerca a 1, expresa mayor desigualdad.

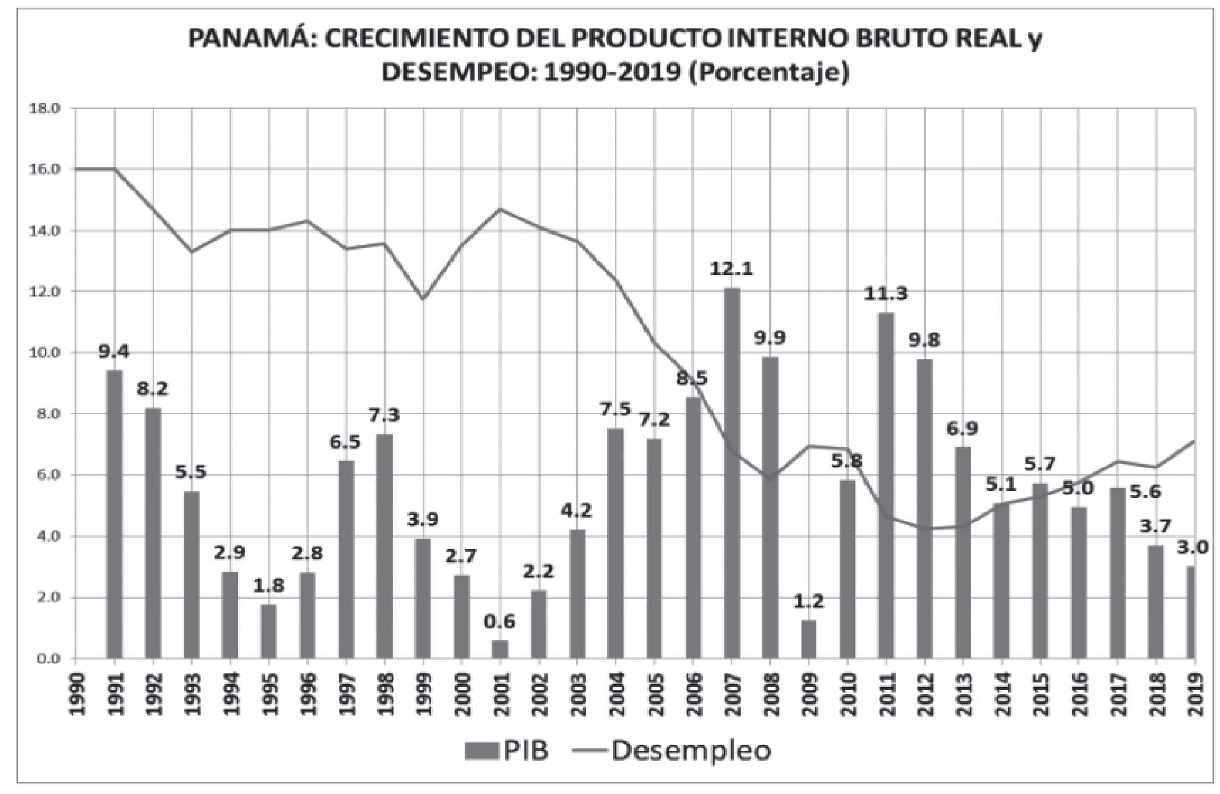
(26) https://www.kas.de/documents/7851262/9778142/Impactos+Econ%C3%B3micos+%E2%80%9CUn+pa%C3%ADs%2C+dos+crisis+la+desigualdad+y+el+COVID-19+en+Panam%C3%A1%E2%80%9D.pdf/0fad9151-d557-ae4a-98d5-18ca135e2fde?version=1.0&t=1605831818385

(27) https://www.kas.de/documents/7851262/9778142/Impactos+Econ%C3%B3micos+%E2%80%9CUn+pa%C3%ADs%2C+dos+crisis+la+desigualdad+y+el+COVID-19+en+Panam%C3%A1%E2%80%9D.pdf/0fad9151-d557-ae4a-98d5-18ca135e2fde?version=1.0&t=1605831818385

(28) Ministerio de Economía y Finanzas (2017), Dirección de Programación de Inversiones. Informe de ejecución del programa de inversiones públicas no financieras. https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-Ejecucion-Inversiones-Vigencia-2017.pdf

un ingreso per cápita anual de 25,502 USD, similar al de países como Portugal, contrastando con el ingreso de la provincia del Darién, que ascienden a 3,096 USD, niveles similares al de países de África subsahariana.

Lo que se observa en la gráfica del PIB y el desempleo es que éste último no varío significativamente durante 1990-2001, y que aún para 2005 la tasa de desempleo aun superaba el 10 %. Por otro lado, si consideramos el aumento de 9.9 unidades porcentuales del PIB durante 2002-2007, y la caída del desempleo durante el mismo período de 7.3 unidades porcentuales, ello sugiere que, hacia el alza, un crecimiento de una unidad porcentual del PIB genera tres cuartos de punto porcentual de empleo (0.74) o, si se prefiere, 4 puntos porcentuales de aumento del PIB reducían el desempleo en 3 puntos porcentuales. En el otro período, cuando se verifica la caída del PIB, durante 2012-2017, el PIB cayó en 6.2 unidades porcentuales y el desempleo aumentó en 2.9 unidades porcentuales, es decir, que por cada 2 puntos porcentuales en que cayó el PIB, se perdió un punto porcentual en el empleo. Esto podría sugerir que el impacto sobre el desempleo es menor cuando el crecimiento económico disminuye, o al menos que no necesariamente el efecto es igual en ambas dirección de comportamiento del PIB.




En otros términos, en un período de desaceleración económica los empresarios tienden a despedir a sus trabajadores con mayor facilidad, si se compara con períodos de dinamismo económico, en donde, de acuerdo a las cifras expuestas, los empleadores son más cautelosos para llevar a cabo contrataciones. Es claro que la generación de puestos de trabajo está cada vez más disociada del crecimiento de la riqueza en el país. Adicional a los cálculos ya expuestos, en la década 2000-2010 el promedio de elasticidad punto PIB-Empleo se ubicó en 0.83. Esto quiere decir que, por cada 1 % de crecimiento económico, en dichos años la ocupación crecía un 0.8 %. Para el periodo 2011-

2019, este mismo indicador fue de 0.55, lo que significa que cada 1 % de crecimiento económico se asoció con un incremento de 0.5 % de la ocupación. La profundización del modelo económico neoliberal y transitista se está dando a expensas de la clase trabajadora, y esto tiene total sentido si tenemos en cuenta que lo que realmente le interesa al sector empresarial no es generar empleos, sino maximizar sus ganancias.

### 6.1.1 Estructura del empleo

En cuanto a la situación laboral, el modelo económico se caracteriza por tener poca capacidad de generación de empleo permanente y bien remunerado, y engrosar la proporción del empleo informal, donde se refugian los trabajadores que deben realizar alguna actividad para ganarse el sustento diario para la familia. Esta característica se fortaleció con las reformas al Código de Trabajo de 1995 con el Gobierno del PRD con Pérez Balladares.

#### 6.1.1.1 Informalidad

La informalidad laboral es un fenómeno de vieja data en la economía panameña, que evidencia que, históricamente, el modelo económico ha excluido a los trabajadores, ya que no genera empleos de calidad en la misma proporción en la que genera riqueza. Esto se manifiesta en indicadores como la elasticidad PIB-Empleo, con valores por debajo de la unidad[29], expresando que una unidad porcentual de crecimiento del PIB genera menos de una unidad porcentual de empleo. Esta situación afecta directamente al sistema de pensiones, ya que estamos hablando de un segmento de la población que no cotiza en la Caja del Seguro Social, lo cual también pone en riesgo su bienestar cuando finalicen su vida laboral.

Durante la década del 80, se planteaba que la creciente informalidad estaba relacionada con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y a la inflexibilidad del Código Laboral (De Jong y Vos, 2000). Durante la década de 1990, Panamá implementó una serie de reformas estructurales en el marco de la política de liberalización económica que imperaba en América Latina. Una de estas políticas estuvo basada en la modificación del Código Laboral, ya que, al hacerlo, se afirmaba que el desempleo y la informalidad disminuirían. Sin embargo, la apertura económica y la flexibilización del Código Laboral, contrario a lo esperado, no significó una mejora notable en el mercado laboral ni en el crecimiento económico, ya que se incrementó la demanda de mano de obra calificada en algunos sectores y disminuyó la demanda de mano de obra no calificada, lo que llevó a una incapacidad de absorción de trabajadores en el sector formal, es decir, el exceso de mano de obra fue absorbido por actividades de servicios informales (De Jong y Vos, 2000). Lo anterior nos puede llevar a plantear que la informalidad laboral, además de estar condicionada al modelo económico, ha sido estimulada a través de políticas públicas, recrudeciendo el fenómeno.

En 1999 se reconoció que el 42 % de los puestos de trabajo creados en los primeros años del Gobierno de Pérez Balladares correspondían a trabajadores por cuenta propia, reconociendo

(29) La elasticidad PIB-Empleo muestra en qué porcentaje crece el empleo por un crecimiento de 1 % de la economía. En la investigación referida a continuación, del economista Víctor Hugo Ballesteros, esta elasticidad fue de 0.74, trabajando con el PIB a valores corrientes, lo que a nuestro criterio no parece lo más adecuado: http://pluseconomia.unachi.ac.pa/index.php/pluseconomia/article/view/439

que se trataba de "trabajo informal"[30]. Otro trabajo señala que, después de las modificaciones del Código de Trabajo en 1995, el empleo informal aumentó, llegando a alcanzar el 65 % de los puestos de trabajo creados en 1998 [31]. El informe del Ministerio de Economía y Finanzas de 2001, igualmente, consigna un aumento del desempleo y del empleo informal. Señala como causal el que "los sectores dinámicos son intensivos en el uso de capital y generan menos empleo (puertos, energía, telecomunicaciones, y transporte aéreo) …" (p.i)

Durante el período 2004-2019, que se caracterizó en su momento por el dinamismo económico, se registró un incremento de 267,600 trabajadores informales, una cifra alarmante. En todo este lapso, solamente se registraron 3 años en los cuales la cantidad de ocupados informales disminuyó, del 2009 al 2011, coincidiendo con el segundo más alto crecimiento económico registrado en el siglo XXI. No obstante, llama la atención que dicha contracción equivalente a 26,015 ocupados informales, se vio totalmente borrada en el 2012 -a pesar de que en dicho año hubo un crecimiento económico de 9.8 %-, puesto que la cantidad de ocupados informales aumentó en 27,750 personas. Esto pone de manifiesto que ni siquiera durante el período económico más vigoroso del país, el fenómeno de la informalidad laboral pudo corregirse. No existió ni ha existido una política de Estado que conduzca a corregir este fenómeno. Por el contrario, en los últimos años proliferan más voces a favor de la flexibilización del Código Laboral que busca disminuir los costos de la contratación, que terminan limitando el pago de la seguridad social.

El modelo económico que ha propiciado y fortalecido la informalidad está afectando gravemente la seguridad social de nuestro país. A medida que comenzaron a crecer, en términos relativos, la cantidad de informales, comenzó a disminuir el número de nuevas inscripciones de cotizantes en la Caja del Seguro Social.

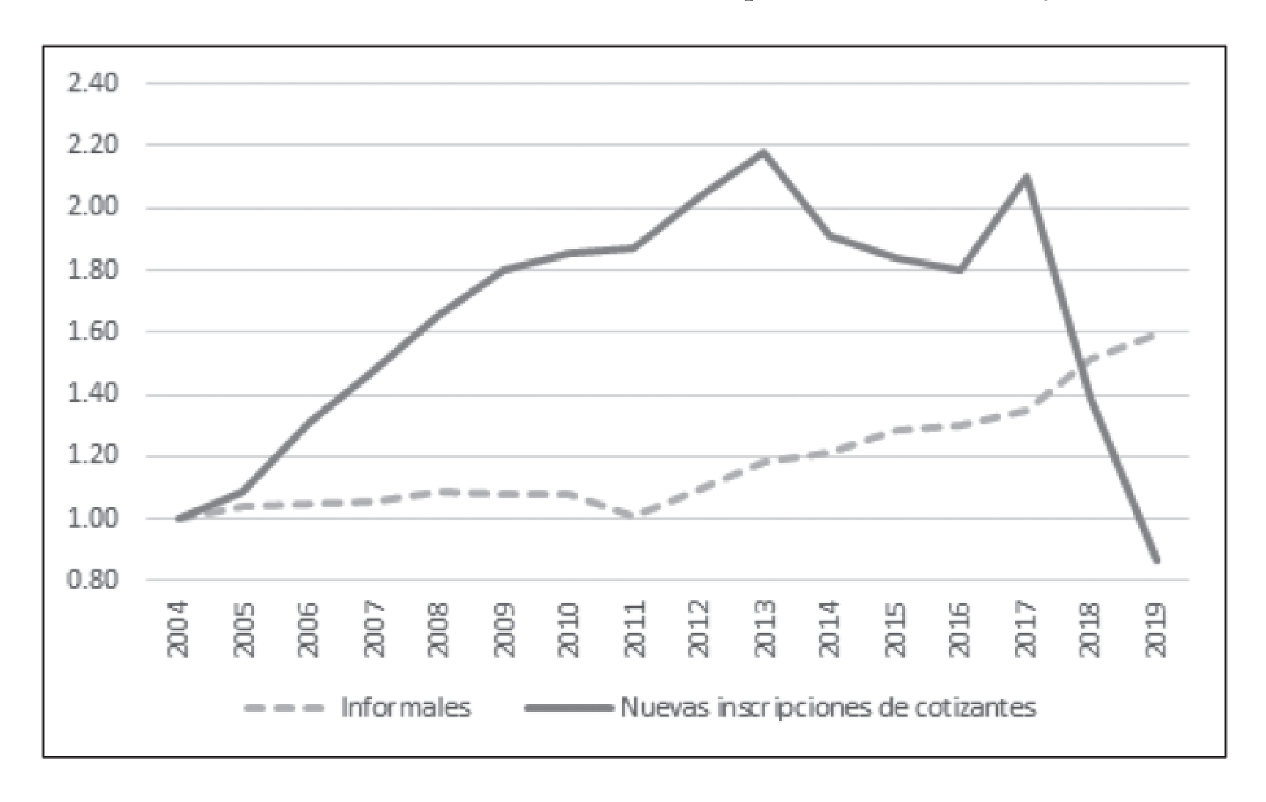
El bajo crecimiento del empleo permanente y el aumento del desempleo producen mayores dificultades para que los trabajadores logren reunir las cuotas mínimas necesarias para jubilarse, además de que afecta la capacidad de ingresos de la CSS. Desde el año 2013, cuando se alcanza el pico de empleo de la ampliación del Canal, disminuye progresivamente el número de nuevos cotizantes y, paralelamente, el desempleo informal tiende a aumentar, aunque aquí su ascenso empieza antes, en 2011, como expresión de límites a la creación de empleos formales, permanentes. La situación es cada vez más preocupante, con una notable aceleración de la caída de nuevas inscripciones en los años 2018 y 2019, mismos años en que la informalidad también ha crecido sustancialmente. Debemos recordar que los trabajadores informales escasamente tienen acceso a los servicios de salud de la CSS y que, en el futuro, una baja proporción podrá beneficiarse de una pensión de vejez.

---

(30) https://www.panamaamerica.com.pa/economia/empleo-desempleo-y-la-campana-electoral-58589 Recuperado el 4 de marzo de 2021.

(31) Hughes, W. Pobreza y riqueza en Panamá, 1999.

**Gráfica 2. Índice de crecimiento de las nuevas inscripciones de cotizantes y d e l o s**




**trabajadores informales en Panamá: 2004-2019**
Fuente: Boletín de seguridad social del INEC

El Estado ha enfrentado el problema de las personas sin pensiones a través de los subsidios al adulto mayor, como es el caso del programa 120 a los 65. En el 2019, alrededor de 125,000 personas recibieron este subsidio, para un costo anual de 121.3 millones de balboas [32]. Esta será una población que continuará aumentando si no se cambia el modelo económico que facilite la creación de empleo permanente. Tal subsidio claramente, que es insuficiente para que las familias puedan atender sus necesidades fundamentales.

**6.1.1.2 Productividad del trabajo, salarios y desigualdad**

Expresada en dinero, esta productividad del trabajador aumentó, en promedio, en 7.4 % por año durante el período 2002-2019, bastante mayor que los doce años que siguieron a la invasión de los Estados Unidos a Panamá, aunque durante este período también la variación fue positiva. Esto contrasta con las mentiras que los representantes empresariales que afirma que la productividad del trabajo en Panamá ha disminuido. Absolutamente falso.

Dado este hecho, podría haberse esperado mejoras de salarios importantes de los trabajadores,

(32) MIDES, 2019. Memoria anual, p. 49. El documento solo consigna tres pagos. Se estableció un promedio y se estimó el cuarto pago para estimar el total anual en concepto de 120 a los 65 años.

así como mayor trabajo formal, todo lo cual habría favorecido las recaudaciones de cuotas obrero-patronal de la CSS (controlando la evasión, por supuesto). Sin embargo, esta productividad no se tradujo en mejores salarios para los trabajadores. Por el contrario, el aumento de la productividad se ha traducido en mayores ganancias privadas, que no necesariamente se reflejan en un mayor aporte al fisco o a la Caja del Seguro Social. Este fenómeno genera un incremento en la desigualdad de la distribución del ingreso y evidencia una vez más la ausencia de políticas en esta materia. Siempre que se plantea un aumento del salario, la discusión se torna sobre sus riesgos para la estructura productiva -usualmente sin ningún sustento estadístico-, sin embargo, cuando los aumentos de la productividad generan aumentos en los niveles de ganancias, hay un silencio sepulcral al respecto, sobre todo si los salarios se mantienen estancados.

El modelo económico panameño ha determinado la estructura laboral del país y las cifras oficiales nos permiten observar su incapacidad tanto para generar empleo, como para generar empleos de calidad. El aumento de la población económicamente activa (PEA) ha sido superior a la generación de empleos. Entre 1992 y 2020, la PEA aumentó en 1,152.162 personas, mientras que los ocupados aumentaron en 916,547 y los desocupados en 235,615. Esto sugiere que existió un déficit en la generación de empleo del 20 %, durante el período señalado.

Además del problema que enfrenta el modelo económico de Panamá con respecto a la generación de empleo, su estructura también es evidentemente preocupante, lo que se verificó durante la emergencia sanitaria debido a la COVID-19. Se estima que en el 2019, 697,600 personas eran trabajadores no asalariados, es decir, trabajadores por cuenta propia (592,659) y trabajadores familiares (104,941), cifra que representa el 36 % de la ocupación total. En la encuesta de mercado laboral más reciente, los trabajadores no asalariados pasaron a representar el 42 % de la ocupación nacional. En el primer caso, por cada 1.7 trabajadores asalariados había uno (1) NO asalariado, y durante la pandemia este indicador fue casi igual (por cada 1.3 asalariado había uno (1) NO asalariado). La pandemia ha agudizado la desigualdad social, afectando en mayor grado a los sectores de menores ingresos.

La forma de insertarse en el mercado laboral de acuerdo a estas categorías (asalariado o no asalariado) también tiene una relación directa con el estrato socioeconómico en el cual se ubique, ya que más de la mitad (51.4 %) de la población más pobre del país, que recibe apenas el 1.1 % de los ingresos que reciben los trabajadores, laboran por cuenta propia, y casi una tercera parte (29.2 %) es un trabajador familiar; es decir, el 80 % de la PEA de este segmento de la población se encuentra en una clara situación de vulnerabilidad laboral. Contrariamente, del 10 % que recibe mejores ingresos dentro del grupo de trabajadores, solo el 14 % labora en estas categorías, y el 86 % son trabajadores asalariados, a quienes les corresponde el 37.3 % de los ingresos del total de los trabajadores [33].

Esta estructura del mercado laboral en donde cada vez hay una mayor cantidad de trabajadores no asalariados, que en gran medida se ven obligados a trabajar de esta forma por la imposibilidad de encontrar empleo o por el bajo nivel de remuneraciones que en muchos casos no es suficiente para cubrir las necesidades básicas, incide negativamente en la recaudación de ingresos de la cuota

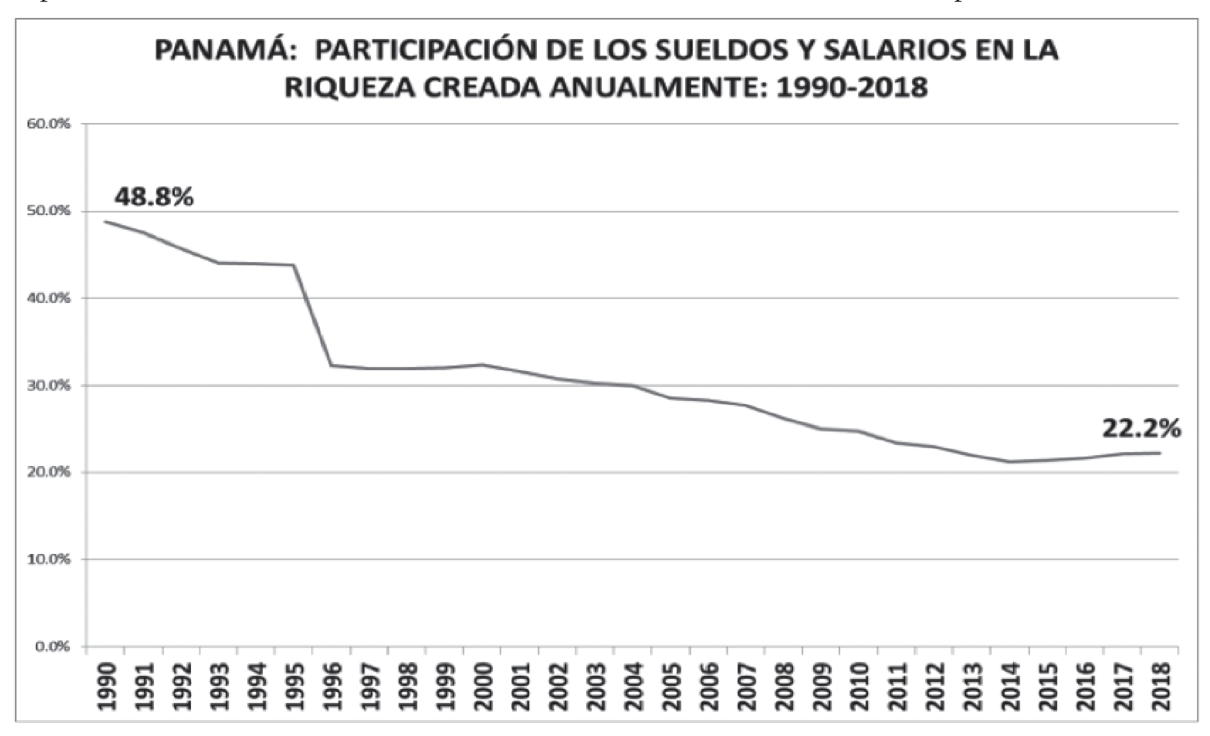
(33) Gónzalez, Elpidio. "Un país, dos crisis: la desigualdad y el COVID-19 en Panamá", Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Programa Regional "Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica (ADELA)",https://www.kas.de/documents/7851262/9778142/Impactos+Econ%C3%B3micos+%E2%80%9CUn+pa%C3%ADs%2C+dos+crisis+la+desigualdad+y+el+COVID-19+en+Panam%C3%A1%E2%80%9D.pdf/0fad9151-d557-ae4a-98d5-18ca135e2fde?version=1.0&t=1605831818385

obrero patronal.

### 6.1.2 Salarios y distribución del ingreso

Durante los años setenta y ochenta, la concentración de la riqueza aumentó y las condiciones materiales de vida de la población se deterioró, sobre todo durante los años ochenta, cuando se empiezan a ejecutar los programas de estabilización y ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial [34]. Sin embargo, es muy claro que, después de la invasión de los Estados Unidos a Panamá, el 20 de diciembre de 1989, este deterioro se aceleró con la aplicación de las medidas neoliberales impulsadas por el capital financiero internacional, utilizando al FMI, el Banco Mundial y el BID como puntas de lanza.

La participación de los sueldos y salarios en el PIB (la riqueza creada todos los años), se redujo a menos de la mitad de 1990-2018. Los trabajadores recibían 49 balboas de cada 100 que producían en 1990, y para 2018 apenas recibían 22 balboas. La situación es más grave si se analiza la situación por trabajador y la desigualdad que existe entre los salarios. Aunque los sueldos y salarios promedios (sin considerar el sector indígena que recibe salarios aún más bajos y una parte importante no recibe salario siquiera) crecieron un 5.1 % por año desde 1990, la inflación anuló dichos aumentos. Considere, además, que aproximadamente una cuarta parte de los salarios (25 %), la recibe apenas el 5 % de los trabajadores. El resto, la tres cuartas partes (75 %) recibe salarios más bajos y la capacidad de satisfacer sus necesidades fundamentales se ve seriamente comprometida.

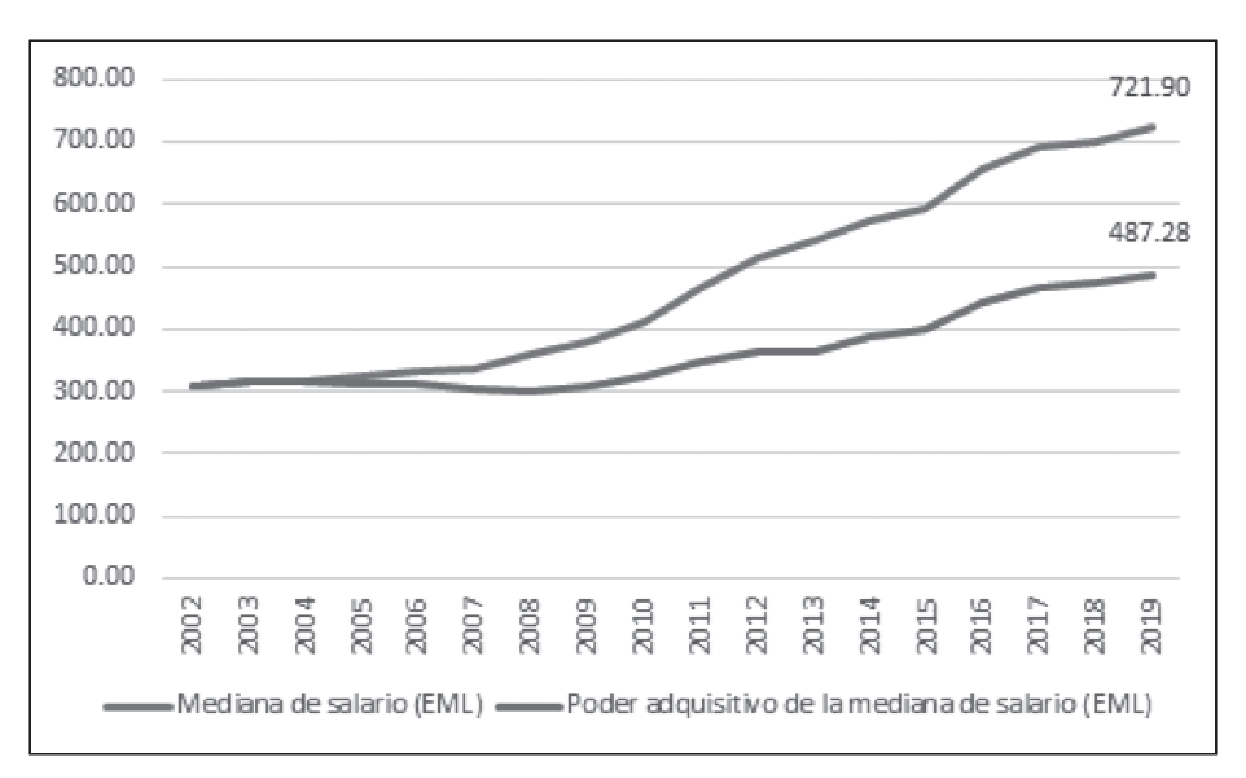



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEC, cuentas macionales.

(34) En 1979 se firma el primer acuerdo con el FMI, justo en el momento en que entraban en vigencia los Tratados Torrijos Carter, y mejoraban los ingresos provenientes de las actividades del Canal..

Se sabe que uno de los pilares de un sistema de seguridad social sostenible y funcional es el crecimiento del ingreso de los trabajadores. En Panamá, el modelo económico neoliberal que se ha consolidado después de la invasión de 1989 ha sometido a la población trabajadora a un estancamiento de sus salarios frente al costo de vida. Utilizando ahora la mediana de salario (nominal), se observa un crecimiento, sobre todo en el periodo del boom económico asociado a la ampliación del Canal de Panamá, y continuó creciendo, aunque a menor ritmo, hasta 2019. El costo de vida ha crecido a menor ritmo, y muestra una mejoría en el poder adquisitivo de esta mediana de salario, pero la brecha entre el valor nominal y el poder adquisitivo de esta mediana de salario se ha ido ampliando en la última década. La situación de los trabajadores se agrava cuando consideramos, además, que este nivel de salario no les permite cubrir las necesidades esenciales de vida. Recordemos que la mediana de salario es un indicador que nos dice que, a partir de ese salario, 50 trabajadores de cada 100 tienen ese salario y menos, y la otra mitad gana más de ese salario. Si la mediana de salario es 700 balboas, eso nos dice que la mitad de los trabajadores ganan 700 balboas mensuales y menos de eso. Si desagregamos estos datos, encontramos que el 33 % de los trabajadores ganan menos de 600 balboas al mes, lo cual es muy grave. Por supuesto que aquí no estamos mencionando todas las dificultades debidas a las variaciones de la metodología para estimar la inflación, que pueden estar ocultando aumentos del costo de la vida.

**Gráfica 3. Mediana de salario y poder adquisitivo de la mediana de salario: 2002-2019 (IPC 2002=1.00)**




Fuente: elaboración propia con base en encuesta de mercado laboral e índice de precios al consumidor

Lo anterior también se evidencia en la distribución del ingreso. Si tomamos en cuenta el IPC, un salario de 1,500 dólares en 2019 equivaldría a un salario de aproximadamente 1,000 dólares en 2002. Una tercera parte del poder adquisitivo se ha perdido. En dicho año, un 93.1 % de las personas percibía salarios inferiores a 1,000 dólares. En 2019, un 86.7 % de personas percibe salarios inferiores a 1,500 dólares, lo que quiere decir que, considerando el poder adquisitivo, en 17 años este indicador ha mejorado en apenas 6.4 puntos porcentuales, lo que indica que todo el auge económico ha impedido una movilidad de ingreso sustancial.

Un sistema de seguridad social que se base en la solidaridad intergeneracional (sistema de reparto definido, denominado sistema solidario) requiere del crecimiento de los salarios y de la movilidad de ingreso, aspectos que se manifiestan muy débilmente en la economía de los trabajadores panameños.

## 6.2 Reformas a la CSS para mejorar las finanzas del Gobierno

¿Tiene alguna relación las reformas propuestas a la Ley de la CSS y la política de endeudamiento de los distintos Gobiernos?

Se ha demostrado que así es. Por ejemplo, en 1992, con el Gobierno del triunvirato Endara, Arias Calderón y Ford, el préstamo para la "recuperación económica" estaba condicionado a continuar con el plan de privatización y otras medidas contempladas en el acuerdo de 1985. En la misma fecha, por recomendaciones de las IFI se introdujo una nueva clasificación en las cuentas del sector público, separando las financieras (SPF) de las "no financieras" (SPNF). Ello obedecía a que las IFI querían tener mejor precisión de la situación financiera del Gobierno y su capacidad de pago de la deuda pública, reuniendo todo lo financiero en una sola cuenta. El Banco Nacional y la Caja de Ahorros se clasificaron como "intermediarios financieros" en el sector financiero (SPF) y el presupuesto total de la CSS continuó en la categoría de "instituciones descentralizadas", pero ahora dentro del SPNF.

Otros ejemplos de esa relación se encuentran en los períodos de Pérez Balladares, Mireya Moscoso, Martín Torrijos, Ricardo Martinelli, Juan Carlos Varela y el actual de Laurentino Cortizo. En el caso de este último, en el 2019 separó el presupuesto de la CSS, incluyendo todo lo relacionado a las pensiones en el sector público financiero, considerando a la CSS como parte del mercado de capitales. El resto del presupuesto de la CSS aparece como institución descentralizada. La idea es consolidar todo "lo financiero", incluyendo las reservas de los asegurados en la CSS, para presentar una imagen financiera maquillada del Gobierno e incidir en las empresas "calificadoras de riesgos" para seguir endeudando al país [35].

Al igual que en el 2005, las causas últimas de las reformas a la CSS son promovidas por el FMI, el Banco Mundial, el BID y la empresa privada. De lo que se trata es de mejorar el perfil financiero del Gobierno para seguir con el endeudamiento público, tratar de mejorar el déficit fiscal y transferir los fondos de pensiones a los sectores económicos poderosos del sector bancario. Con la Ley 51 de 2005, lograron acaparar el 25 % de los reservas de la CSS (art 103, numeral 3 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005), lo que representaba 2,300 millones de balboas en 2019, pero ahora

(35) Dentro de esta misma lógica del maquillaje de las finanzas públicas, también se sacaron tres empresas públicas y las presentan ahora como "Otras Instituciones del Estado": el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., ETESA y la Empresa Nacional de Autopistas (ENA).

quieren apropiarse de la totalidad de los fondos. De allí que pretendan separar el programa de Maternidad y Enfermedad, integrándolo al Ministerio de Salud, y el programa de IVM. La CSS históricamente ha asumido las responsabilidades del Estado de garantizar la atención de salud a los panameños. En el 2019, la población cubierta por la CSS correspondía a 77 panameños de cada 100 (77 %). Enfrentamos en el 2005 a quienes pretendían sacar a los dependientes de los asegurados de la atención médica de la CSS y contrariamente propusimos entonces que la CSS debía continuar ofreciendo esta atención médica porque sacar a los dependientes como pretendía la empresa privada,

> "sería exponer a esta población a los deteriorados e ineficientes servicios de atención médica, que el Estado ofrece en las instalaciones distintas a la CSS". (Propuesta de FRENADESO, 2005, p.4)

Insistimos en que el Gobierno central debía rembolsarle a la CSS el costo de esta atención, monto que superaba los 200 millones de balboas anuales, en el 2005. Actualmente, estos costos se han más que duplicado, y ahora con la pandemia de la COVID-19 ha quedado en evidencia que el mayor costo de la atención de salud ha recaído en la CSS. Si suponemos conservadoramente que estos gastos de atención aumentaron en 1 % anual durante 2005-2019, el Gobierno debería haber rembolsado a la CSS unos 4,500 millones de balboas, asumiendo un rendimiento de este dinero de un 4 % anual.

Esta es la razón por la cual, el Gobierno y la empresa privada (que son los mismos) y el FMI, el Banco Mundial y el BID, insisten en separar el programa de Enfermedad y Maternidad de la CSS y entregarle a la empresa privada los fondos de pensión. Es un plan malévolo contra los sectores trabajadores del país y contra el cual, una vez más, lucharemos los sectores aglutinados en FRENADESO.

Las persistentes recomendaciones del FMI para reformar el sistema de pensiones como mecanismo de mejorar los resultados financieros del Gobierno, ha sido expuestas en la mayoría de sus informes. En su informe de 1997, reiterado en 1998, donde el FMI [36] expuso la estrategia a desarrollarse, señaló:

"Reflejando el costo temporal de algunas medidas estructurales como la privatización y la reforma de las pensiones, el balance del sector público mostrará un pequeño déficit en 1998-99, antes de mostrar crecientes superávits empezando el año 2000".

En cuanto a la estrategia añadió:

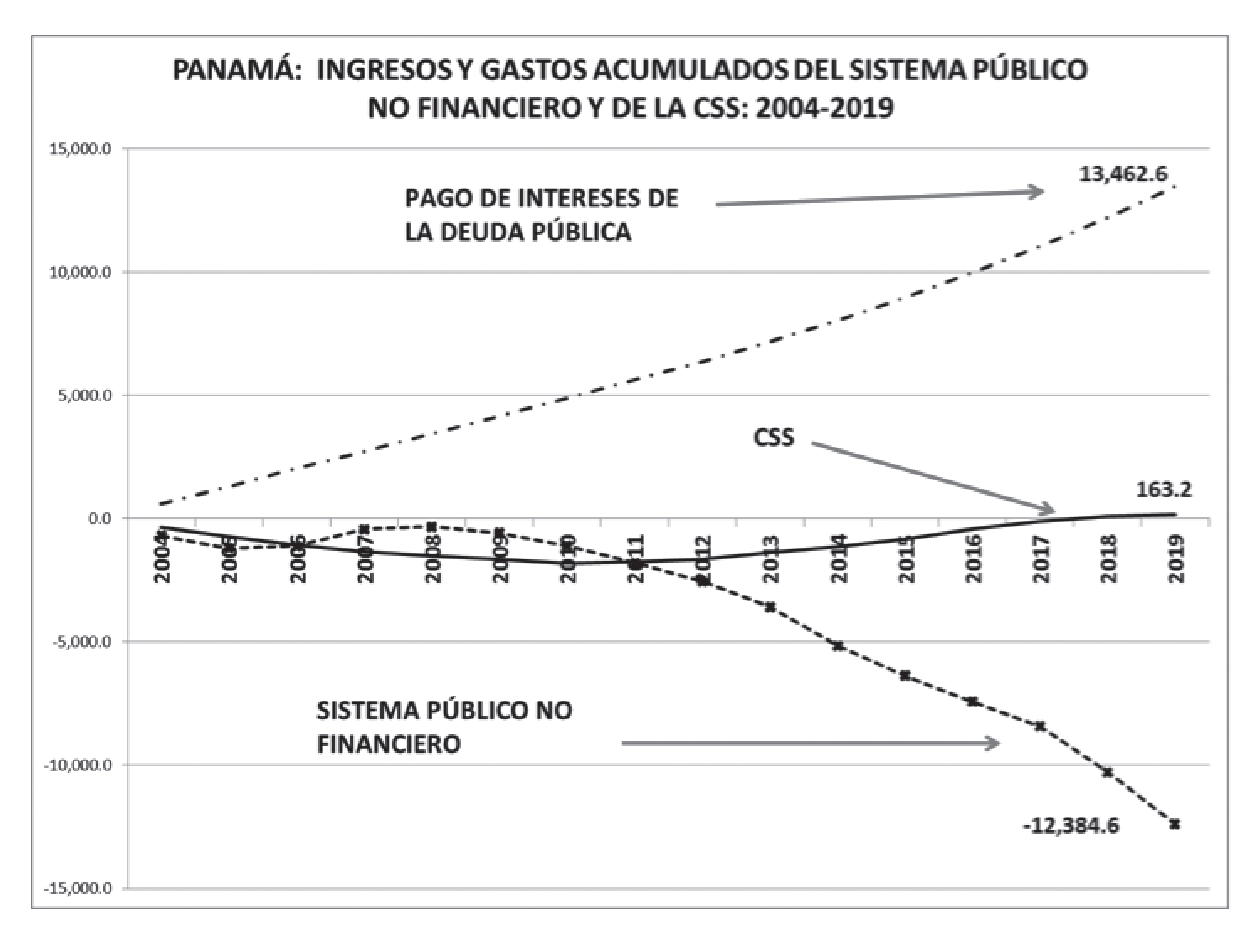
"Medidas estructurales se enfocaran en adicionales privatizaciones, reducción de las tarifas de importación y reformas al sector financiero durante la primera mitad del período del programa. Las reformas relativas a los impuestos y a la seguridad social serán implementadas durante la segunda mitad del período del programa."

Este plan malévolo lo cumplió a cabalidad Pérez Balladares y lo Gobiernos que le sucedieron, incluyendo la Ley 51 fraguada en el pacto de Gamboa durante el Gobierno del PRD con Martín Torrijos.

Esta situación fue denunciada en el 2005 por FRENADESSO, y señalamos que el propósito del Gobierno era mejorar el balance fiscal reduciendo las pensiones y mejorando los ingresos aumentando la cuota obrero-patronal, reduciendo el déficit operacional de la CSS y mejorando

(36) Report nº. 18421 PAN, octubre de 1998.

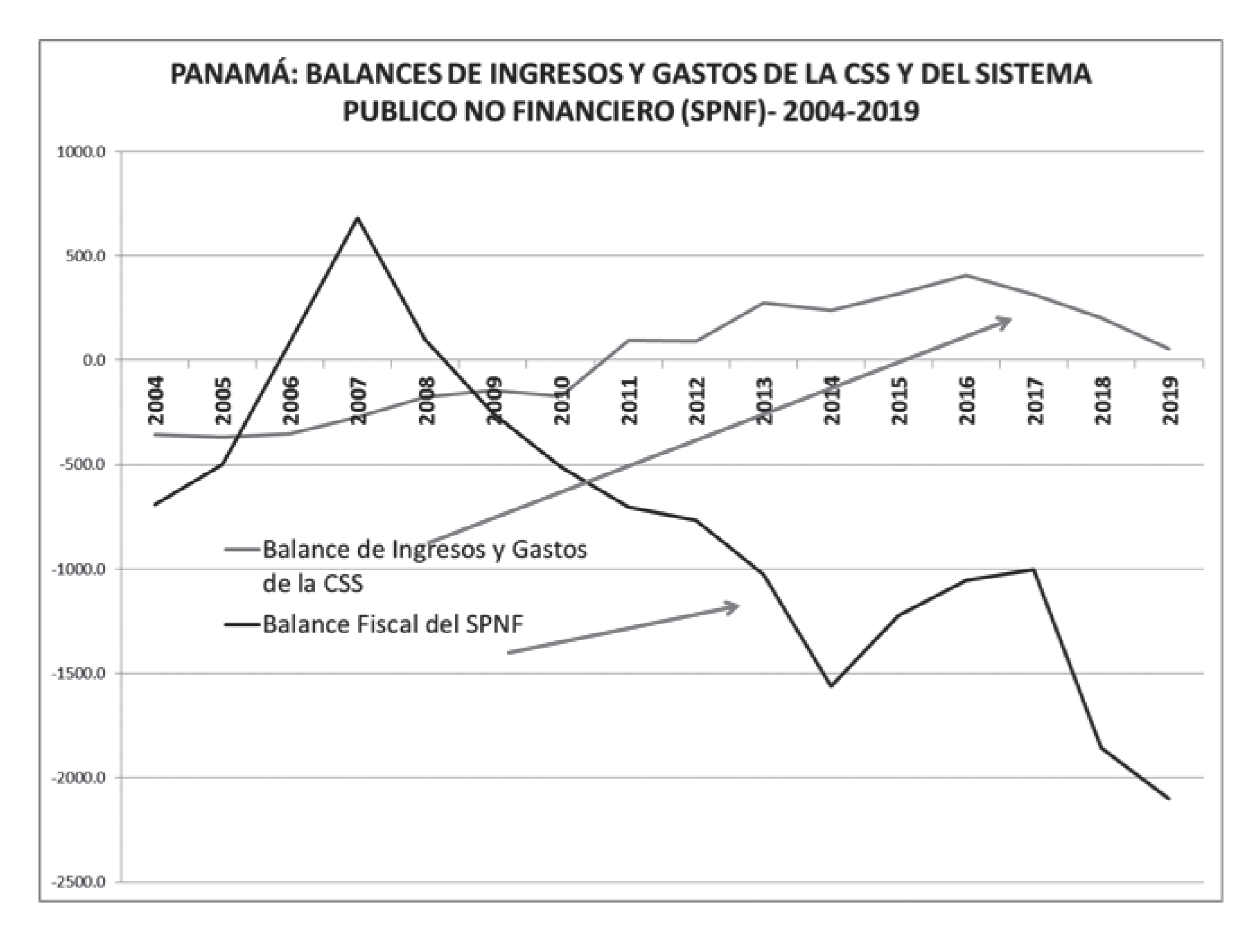
el balance fiscal del Gobierno y lograr una mejor calificación de "riesgo país". En cuanto a la empresa privada, era claro que pretendía deshacerse de responsabilidad con los trabajadores y jubilados y de lograr tener parte de las reservas de los fondos de pensiones, cuestión que logró.




Los resultados financieros del Gobierno prueban que nuestras denuncias fueron correctas, y ahora reiteramos que, como en el 2005, las pretendidas reformas a la CSS provienen de las mismas fuentes y tienen el mismo propósito. Las fuentes son el FMI, el Banco Mundial, el BID y los sectores empresariales, y tienen el propósito de seguir utilizando la CSS como soporte del endeudamiento público y de permitir que los empresarios del capital financiero amplíen su acumulación de riqueza utilizando a tasas de interés muy baratas los fondos de los cotizantes y asegurados.

La gráfica que se adjunta muestra el acumulado de los balances (ingresos menos gastos) del sector público no Financiero,de la CSS y el pago de los intereses del período 2004-2019. El pago de intereses es casi la misma cantidad del déficit fiscal del sector público, mientras que la CSS tuvo un saldo positivo de 163.2 millones de balboas. Las reformas a la CSS de 2005 permitieron el mayor endeudamiento del Gobierno y los déficits fiscales no mejoraron debido al pago de intereses de la deuda pública. Este es un hecho irrefutable.

Un mayor detalle se muestra en la gráfica siguiente.




En este caso, con mayor claridad se observa que mientras los saldos operacionales de la CSS eran positivos (los ingresos superaban los gastos del año), el déficit fiscal del Gobierno se acrecentaba rápidamente, lo cual guarda relación con el creciente endeudamiento público.

Así, hoy como ayer, las pretendidas reformas a la CSS no es para "salvar la CSS", y menos a los pensionados-jubilados y asegurados del país, sino que el propósito es hacer que los trabajadores del país carguen con el endeudamiento y que la CSS siga siendo una agencia de empleo y saqueo de los diputados y los partidos políticos en general. Las mafias de los medicamentos y de los contratos con sobrecostos, y la corrupción que en todo este proceso se mueve, seguirán haciendo de las suyas mientras que no se ataquen las verdaderas causas el problema, que radican en la aplicación de un modelo económico neoliberal, excluyendo de los frutos del crecimiento económico y que profundiza la concentración de la riqueza y la desigualdad social, en un contexto, además, de ausencia absoluta de autonomía de la CSS.

### 6.3 Reflexión sobre los supuestos "diagnósticos" y de los argumentos del director y subdirector de la CSS, "coincidentes" con los representantes empresariales

Sobre el tema de la seguridad social se ha impuesto un discurso mediático que busca justificar las medidas neoliberales a la CSS. Es el mismo patrón de 2005. Esto ocurre cada vez que quien imponer reformas en contra de los trabajadores. Se trata de un proceso sistemático que ha estado dirigido a cercenar derechos de los asegurados, así se imponen las reformas (exigencias del FMI

y BM) de 1986, 1991-1992, 1995 y 2005, todas ellas implicaron pérdida de beneficios alcanzados al calor de la lucha mundial y nacional de la clase trabajadora. En el caso de Panamá se trata de imposición de medidas paramétricas, pérdida de jubilaciones anticipadas, mayores requisitos para ser beneficiarios, externalización de servicios médicos, entre otras.

Hoy, los grupos privatizadores (Gobierno, empresarios, director y subdirector de la CSS, la partidocracia, seudoindependientes), amparados en un informe de la Junta Técnica Actuarial (JTA), que carece de bases objetivas, pretenden crear un estado de pánico en la población a fin de imponer las recetas de los organismos internacionales (FMI y BM), ampliar las bases para el negociado y hacer recaer una vez más el peso de la crisis provocada sobre los sectores trabajadores.

Para hacer operativa esta hazaña, el Gobierno y los gremios empresariales, propietarios de los medios de comunicación, han desarrollado una campaña para vender su discurso apocalíptico, para justificar los aumentos de edad de jubilación, la cantidad de cuotas mínimas para jubilarse, aumentar el porcentaje a pagarse de los sueldos de los trabajadores, disminuir la base de la pensión (se habla reducirla de 60 % a 40 %) y estimar el salario base considerando los salarios de por vida del trabajador, lo cual, obviamente, reduce el promedio al que se aplicaría el porcentaje antes mencionado.

A su vez, el director de la Caja, Enrique Lau, nombró una comisión técnica integrada por figuras del neoliberalismo y la patronal (Roberto Brenes, Eddy Pinilla, Luisa Turolla, José Chen Barría, José Barrios Ng, Nicolás Ardito Barletta, Felipe Chapman, Felipe Argote, Alberto Alemán Zubieta y Dino Mon). El perfil de estos personajes tiene en común el compartir la aplicación de medidas paramétricas y ser proclives a la privatización (actuarios, representantes de organismos empresariales, representantes del BM, exadministradores del Canal, ejecutivos de aseguradores y administradores de fondos de pensiones). Con ello el Gobierno y la mancuerda Lao-Bustamante pretenden justificar las medidas paramétricas en el programa de IVM, la fusión MINSA-CSS, y la privatización de las reservas de ambos programas. Sobre la comisión asesora, Lau señaló que "no estoy negociando, estoy pidiendo ayuda a las personas que a mi juicio tienen algo que aportar", obviamente, en la vía privatizadora. Se trata a la Caja como una institución empresarial, dejan de lado el objetivo primordial de garantizar seguridad social, por ende, su carácter de proveer bienestar humano.

La configuración de la "comisión técnica", es congruente con el argumento falaz de las IFI: "el problema es de gestión", siendo así el problema se resuelve cambiando la administración, es decir "pasar de la ineficiencia estatal" a la "eficiencia privada". Este mismo discurso lo utilizan en el tema de la educación, el recurso hídrico (agua) y los recursos naturales, entre otros.

Según Enrique Lau, "Al final del camino el director general con su equipo y la junta directiva tenemos que tomar las decisiones y serán siempre respetando la voluntad de los asegurados"[37], sin lugar a dudas, los dueños de la CSS (trabajadores y sus beneficiarios), han insistido en que defenderán su derecho a la seguridad social. Siguiendo la misma lógica, el ministro de Finanzas, Héctor Alexander, sobre la CSS ha mencionado que el Gobierno "tomará decisiones", olvida que la Caja es autónoma; igualmente, ha manifestado que "el Gobierno ha conversado con el FMI y las calificadoras", ambas gestoras de la privatización y medidas paramétricas.

(37) Esta táctica pareciera que se ha quedado en el camino y pudiera haber funcionado solo como propaganda politiquera.

Si bien la CSS presenta problemas de gestión, el problema es estructural, aunado a los abusos a los que se le ha sometido. Las causas de los problemas de la CSS que FRENADESSO señaló en el 2005 se han mantenido y reforzado, por lo que los problemas se han agudizado exponencialmente. Pero estas causas verdaderas del problema de la CSS, tanto el Gobierno como los directivos de la institución, así como el sector empresarial, las quieren ocultar porque no les favorecen.

| Problemas Estructurales | Abusos |
|---|---|
| • Tipo de crecimiento económico (énfasis en lo sectores rentistas, falta de regulación económica, enorme tolerancia a la evasión fiscal, alta concentración del ingreso, estructura tributaria regresiva, etc.).<br>• Empleo y estructura de la ocupación. Poca capacidad de generar empleo formal, alta proporción de informales).<br>• Nivel salarial y capacidad contributiva baja.<br>• La olítica pública no garantiza las condiciones que hacen la vida saludable. | • Evasión/morosidad/condonación<br>• Subdeclaración de planillas y cuotas obrero-patronales.<br>• Subsidios obligados a instituciones financieras.<br>• Pérdida de activos.<br>• Caja menuda de los Gobiernos y aval de la deuda pública<br>• Agencia de empleo de los partidos políticos, amigos (as) y amigotes (as).<br>• Atracos y sobrecostos.<br>• Impunidad de la mafia de los que suministran medicamentos y material quirúrgico. |

La hipertrofía, la deformación de la economía panameña, se hace sentir también en la seguridad social. Un crecimiento económico concentrado en pocas actividades, regiones y manos, una economía rentistas-improductiva-especuladora, un modelo económico excluyente.

El crecimiento económico se sustenta en la precariedad laboral (informalidad, inestabilidad, menores ingresos, menor accesibilidad a prestaciones y beneficios sociales, falta de garantía en las condiciones laborales, entre otras). El neoliberalismo ha gestado un alejamiento de la política de seguridad social del mundo del trabajo (poco crecimiento del empleo formal, es decir priva la "informalidad"). A su vez, a pesar del crecimiento económico, la mayor riqueza producida en el país no ha significado una mayor proporción del PIB a los asalariados. El nivel de los salarios enfrenta un franco deterioro, por ejemplo, el 39 % de los trabajadores asalariados devengan salario mínimo, lo que implica cuotas bajas para la CSS.

A su vez, la base de la seguridad social se corresponde con los condicionantes que hacen la vida saludable (alimentación y agua potable, trabajo, salud, educación, vivienda, servicios básicos, ambiente sano, recreación, entre otras), en ellos la generación de empleos dignos y salarios justos, aspectos que en el conjunto social están siendo reducidos ante la prevalencia del mercado. Ello en el marco del alejamiento de la política de seguridad social del mundo del trabajo (poco crecimiento del empleo formal y bajos salarios).

Como se ve, la política económica neoliberal ha tomado la seguridad social como uno de los derechos humanos a desmantelar. Por otro lado, los abusos contra la institución son históricos.

La Caja también ha sido asaltada por Gobiernos y empresarios (corrupción) y utilizada por los Gobiernos como caja menuda.

La corrupción y la mala administración se mantienen. Estas causan enormes pérdidas a la institución. Según los últimos datos presentados por el director de la CSS, la morosidad del sector empresarial ronda los 295.7 millones de dólares (un 60 % de las empresas deducen la cuota a los obreros, pero no la entregan a la Caja). A pesar de este asalto a los fondos de los asegurados, todas las administraciones realizan periodos de gracia, donde se les condona los intereses adeudados y las multas que caben; es decir los trabajadores estamos financiando el capital de trabajo de los empresarios a cero tasas de interés del (0 %).

Los asegurados exigimos que se aclare ¿cuál ha sido el impedimento para la recuperación por vía de la jurisdicción coactiva? ¿Si la ley permite multas, recargos e intereses acumulativos por la mora, por qué no se han aplicado? Si el Código Penal establece como delito la retención indebida de cuotas ¿Por qué no se aplica la pena de prisión de 2 a 4 años?

En cuanto los abusos cometidos contra la Caja, tenemos:

- El Gobierno post invasión, condono 400 millones de dólares a la patronal, en concepto de cuotas retenidas e ilegalmente no entregadas a la CSS en el periodo de la crisis de 1986-89 (régimen militar e invasión).
- Uno de los problemas que enfrenta el programa de EM e IVM es la evasión; empresarios que no declaran a los trabajadores en las panillas que presentan a la CSS. En el año 2005, FRENADESSO estimó la evasión de las empresas a la CSS, en 2,376 millones de balboas, en los 10 años previos. Este problema se ha agudizado, y actualmente la estimamos en 6,285 millones en 14 años. El robo a los asegurados ha continuado. A esto se añade la pérdida de ingresos debido a la alteración de registros del periodo 2012-2015, por la vía informática del Sistema de Ingresos y Prestaciones/SIPE. Durante la administración de Alfredo Martiz, este habló de 300 millones de dólares que se perdieron por esta vía.
- Sistemas electrónicos que tramitan información que no es confiable, que han sido utilizado para el dolo y cuyos costos representan aproximadamente 176 millones de dólares (SIPE y SAFIRO).
- La alta morosidad patronal impacta a los trabajadores en dos vías: en las prestaciones de salud y en las prestaciones económicas. La morosidad empresarial al mes de septiembre de 2019 ascendió a 295.7 millones de dólares. El director Lao habló de 300 millones a finales de 2019. Por el lado del sector público, corresponde a 734.9 millones de dólares (el actual Gobierno canceló – en bonos- 421.3 millones). Paga los intereses que se le antoja.
- Subsidios obligados a instituciones financieras, por ejemplo, en el caso del Banco Nacional de Panamá (BNP) a través de las bajas tasas de interés que otorga a la CSS por sus depósitos a plazos, réditos menores a los proyectados en el 2005 por parte de la banca privada, rendimientos anticipados de los papeles del Estado que implican menores tasas de intereses.
- Desde 1979, cuando se abre la ejecución de la política económica neoliberal en el país, la CSS ha sido utilizada como caja menuda de los Gobiernos, aval de la deuda pública y respuesta al déficit fiscal.
- Pérdida de activos, entre otros: robo al proyecto de viviendas de la Caja, pérdida de un piso completo del hospital de Aguadulce, venta de terrenos subvaluados.

- Atracos y sobrecostos, el caso más sonado es el de la Ciudad Salud/Hospitalaria, que se inicio con un costo de 550 millones de dólares, hoy se habla de un costo de 890 millones de dólares (este incremento representa el 15 % de las reservas del programa de EM), sin contar las negociaciones de "indemnización" que reclama la empresa (170 millones de dólares). Además de los 12 proyectos que adelanta la CSS, 5 están paralizados, lo que implica costos mayores y pérdidas financieras y sociales Y NO PASA NADA. La CSS es una institución de derecho público, por tanto, los estados financieros, los informes, no pueden ser confidenciales.
- Subsidio de la CSS al sistema de salud pública que es responsabilidad del Estado. Este subsidio se estimó en el 2005 en 2,000 millones de balboas para los 10 años previos. Este subsidio se ha incrementado y se estima que durante 2005-2019 este sumó 4,920 millones de balboas.

En el 2005 FRENADESO (en ese entonces FRENADESSO), demostró con absoluta claridad, que una de las causas fundamentales de la débil situación de la CSS la constituyeron los abusos de los distintos Gobiernos contra los recursos de la institución; sin embargo, a 15 años, se profundizan los abusos contra la institución.

Igualmente, todos los directores de la CSS, cuando inician sus períodos administrativos, acusan la anterior administración de desgreño e irresponsabilidad en el manejo de los fondos de la CSS; ante ello, la pregunta es: ¿Por qué no hay investigados, juzgados y condenados?

Debemos tener claro ¿Quiénes saquearon la Caja? ¿Quiénes han permitido que se asalte la Caja? Éstos jamás podrán ser los que están preocupados por la seguridad social y mucho menos los que están interesados en resolver los problemas de la Caja.

Sobre el estado de las reservas del programa de IVM existe información contradictoria que muestra claramente la falta de información confiable. Mientras que los últimos tres directores (Estivenson Girón, Alfredo Martiz, Julio Valadini) plantearon que no existía déficit en los programas, que las reservas de IVM no estaban siendo utilizadas, Lao y Bustamante han afirmado que "se han estado utilizando las reservas de IVM desde el 2018". Por otra parte, el informe de la Junta Técnica Actuarial (JTA) menciona que "La Contraloría General de la República, después de auditar los Estados Financieros de 2012-2017, ha declinado expresar opinión sobre los Estados Financieros debido a la significatividad (sic) de múltiples limitaciones al alcance de la auditoría" (página 15 del informe de la JTA, 2019). En el mismo informe, la propia JTA señala que "La Contraloría, mediante su opinión de no opinar nos está enviando una fuerte señal de que estos números no están bien y que cualquier dictamen que nosotros realicemos en base a ellos inmediatamente tienen que estar puestos en duda" (página 16).

Así de contradictorios son los argumentos. Ahora pretenden que olvidemos todas estas afirmaciones porque buscan privatizar los fondos de pensiones.

| Director | Cita |
|---|---|
| Estivenson Girón | "Tenemos que solventar ese escollo para partir de números, con cifras reales para entonces decir sobre la situación del IVM…/…no hay déficit actuarial y que la cifra de 10 ó 12 billones de la que se habla es manejada por los medios". Fuente: RPC Radio, 16-noviembre-2015. En Telemetro.com |
| Alfredo Martiz | "…en este momento el mismo no enfrenta ningún déficit y las cifras indican que la crisis podría presentarse dentro de 15 años, pero aclaró que precisamente para determinar cuál es la situación real de las finanzas de la institución su despacho ha solicitado la colaboración de la Contraloría…" Fuente: El Capital Financiero, 18-junio-2018. |
| Julio Valarini | "No hay déficit en IVM, pero se investigan 11 supuestos fraudes en pensiones registradas". Fuente: Panamá América, 25-mayo-2019. |

Los voceros del Gobierno, como parte del rejuego político en contra de la población, presentan posiciones que parecen ser diferentes a los representantes del sector empresarial. El presidente Cortizo ha dicho, por ejemplo, que no se utilizarán medidas paramétricas[38], y representantes de los empresarios dicen que es "obligante aplicar medidas paramétricas"[39]. Similar situación se presentó en el 2005 y el Gobierno terminó, con el aval de traidores del movimiento popular, terminó aprobando la propuesta de los gremios empresariales. Es el juego malévolo de siempre, contra el pueblo.

Sin embargo, los que han publicado en los medios de comunicación a favor de la privatización del sistema de pensiones y de aumentar la edad, cuotas mínimas para jubilarse, porcentajes a pagar de los sueldos, bajar el porcentaje con que se jubilan los trabajadores y reducir el promedio de la pensión para aplicar este cálculo, lo que se denominan "medidas paramétricas", son empresarios o funcionarios que sirven a los empresarios.

Recientemente, seis jinetes del apocalipsis (porque abanican las tesis apocalípticas sobre la CSS) hicieron un campo pagado para publicar un documento de su autoría, y que representa, claramente, las posiciones empresariales y sus intenciones de privatizar los fondos de pensiones, sacrificando a los trabajadores.[40] Se trata de Carlos Abadía (odontólogo), quien fuera viceministro durante el Gobierno posinvasión de Guillermo Endara y cuando se hizo la reforma a la CSS que aumentó la edad de jubilación, en 1991. Roberto Brenes, un ultraconservador de derecha, representante de los intereses financieros, ávido de los fondos de los asegurados. También participó en el supuesto diálogo de 2005 por el CONEP, defendiendo la privatización de los fondos. Cesar

---

(38) https://www.laestrella.com.pa/economia/200201/cortizo-da-entender-utilizaran-medidas-parametricas-salvar-css
(39) https://www.laestrella.com.pa/nacional/210118/cambios-parametricos-asunto-obligado-salvar
(40)https://www.prensa.com/comunicados/por-una-css-eficiente-y-financieramente-solida-para-garantizar-un-sistema-de-salud-y-pensiones-que-nos-merecemos-los-panamenos/

Tribaldos, empresario, yerno de Roberto Eisenmann, del períodico La Prensa, rotativo que participa de la campaña mediática impulsando la privatización de los fondos de pensiones, director de Seguros I.C.T.,S.A. empresa de la cual su hijo, nieto Eisenman, es el Presidente. Dino Mon, actuario, representó al CONEP en la mesa de pensiones en el falso diálogo de 2005, sustentando la privatización de los fondos y las cuentas individuales. Fue esta la propuesta que el Gobierno y sectores traidores a los trabajadores sellaron con el pacto de Gamboa. Brenes, Tribaldo y Mon participaron en representación del CONEP en la imposición de la Ley 51 prohijada en el pacto de Gamboa. Hipócritamente Mon, se pronunció en contra del aumento de la edad de jubilación y el aumento de la cantidad de cuotas para jubilarse, además de decir que consideraba que los trabajadores debían recibir mejores pensiones[41], cuando en agosto de 2019 aspiraba a dirigir la CSS. Ahora dice lo contrario.

El otro jinete del apocalipsis, Juan Lacalle, ha estado vinculado al sector financiero, de bancos propietarios de fondos de pensiones. Profuturo fue creada por los intereses del Banco General, del cual Lacalle fue vicepresidente de operaciones. Actualmente es director y vicepresidente de Multibank Seguros, S.A. El sexto jinete lo es Jorge Nicolau Pérez, expresidente ejecutivo de Cables and Wireless, y que ahora se presenta como "consultor". Estas son "las estrellas" que convocan los medios de comunicación para hablar sobre la CSS y las pensiones. Si algo tienen en común es que ninguno de ellos necesita una pensión de la CSS para vivir bien después de jubilarse. Su patrimonio económico es más que suficiente. Es algo que comparten con todos los que plantean privatizar los fondos de pensión y aumentos en la edad de jubilación y las demás medidas paramétricas.

Pero estas diferencias entre el Gobierno y los representantes empresariales no son reales. Así también se presentaron en el 2005, con supuestas diferencias, y se terminó aprobando la propuesta de los empresarios, en contra de los trabajadores. Son tácticas viejas, pero malévolas.

Finalmente, hay duros cuestionamientos a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en la medida que ha actuado con negligencia por años, permitiendo que no se rindieran estados financieros claros, auditados, refrendados (informes actuariales), permitiendo el uso de millones de dólares, la ineficacia e ineficiencia en la institución, sin llamar al orden. En el 2005, FRENADESSO planteó que los representantes de las diversas organizaciones debían ser asignados directamente por sus organizaciones, sin tener que pasar el tamiz del Ejecutivo.

El resultado de esta política hecha ex profeso es el evidente deterioro de la atención a los asegurados y sus beneficiarios: mora quirúrgica, desabastecimiento de medicamentos, insuficiencia de camas, limitados médicos por especialidad, demora excesiva para otorgar cupos de atención médica o para exámenes especializados, insuficiencia de equipos técnicos, ello en cuanto al programa de Enfermedad y Maternidad (EM). La imposición de medidas paramétricas (aumento de edad, cuota, densidad y bajas pensiones), al punto de poner en peligro el derecho a la jubilación-pensión, se ha hecho manifiesto en el programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

De manera que lo que el director de la CSS, Enrique Lao, presenta como un "diagnóstico sobre la CSS", así como las visiones apocalípticas que suscriben los empresarios y sus representantes, realmente constituye una ofensiva publicitaria para impulsar la privatización de la Caja y la imposición de medidas que atentan contra la seguridad social de los panameños.

(41) https://www.laestrella.com.pa/nacional/190815/mon-edad-aumento-solucion

Resulta que para los grupos privatizadores lo importante es crear un ambiente de zozobra en la población, que conduzca a aceptar las recetas de las IFI (FMI y BM), y las ansias de la patronal: aumento de la edad de jubilación, cambio de los años para el cálculo de las prestaciones, aumento de la densidad y de la cuota, disminución de los beneficiarios y la separación del programa de "Enfermedad y Maternidad" de la CSS para integrarlo al MINSA, instalando un modelo similar al del Hospital San Miguel Arcángel, que demostró ser un rotundo fracaso. Con ello, el Gobierno pretende hacerse de las instalaciones de la Caja, reducir el personal de salud, dar la prestación de servicios de salud a empresas privadas y asumir la cotización del 8.5 % del programa. Con este propósito generan un ambiente de ineficiencia en los servicios que presta la institución a los asegurados y sus dependientes para justificar su privatización.

Frente a ello, tenemos que señalar, que este mecanismo de "crisis provocada" es el mismo que se utilizó en los procesos de privatización de los servicios de electrificación, telefonía, puertos, y para imponer la Ley de la Muerte en el 2005 (Ley 51).

Esta campaña privatizadora de la seguridad social también la vivió el hermano pueblo chileno. Se les prometió que, con las medidas paramétricas y con las cuentas individuales (pilares), se tendrían garantizadas las pensiones de retiro, mayores pensiones, menores contribuciones y mayor cobertura. Los resultados: hoy los chilenos aportan un monto obligatorio del 20 % de sus salarios a cuentas de inversión privada para la pensión de vejez, cotizan por más de 25 años y, sin embargo, solo reciben el 30 % de lo que devengan. Por ello hoy han estado en las calles.

Es evidente, entonces, que la intención no es salvar la CSS, sino poner en manos privadas (a las cuales pertenecen los gobernantes) los recursos de los asegurados. Ello explica por qué para la patronal y el Gobierno la salida al problema de la Caja no admite ninguna otra propuesta de solución.

Al examinar la problemática de los sistemas de seguridad social debe tenerse en cuenta que estos funcionan en países concretos y están condicionados por el modelo económico imperante en el país de que se trate, por lo que el diagnóstico de la situación y las propuestas de vías y métodos para resolver la disfuncionalidades en los sistemas establecidos, se debe tener en cuenta la característica del contexto socioeconómico y no pretender generalizaciones que no se corresponden con la realidad, tal como pretende el neoliberalismo a través de "recetas".

Desconociendo el tipo de economía, las condiciones sociales y el carácter de la seguridad social en el país, el BM y el FMI desde los noventa han impulsado de manera directa cambios en la Ley Orgánica de la CSS en Panamá.

En el 2005 impusieron la Ley de la Muerte (Ley 17 y su versión final Ley 51, actual de la CSS). En esta reforma impero la filosofía de "Minimizan el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos a quienes transfiere la responsabilidad de ´autoprotegerse´ ante los diferentes riesgos de la vida…/…la remuneración del trabajo, permite a los individuos ahorrar para resolver sus propias necesidades y, por tanto, deben asumir el financiamiento de sus prestaciones. Es decir, la calidad y cuantía de las prestaciones para resolver las necesidades (seguridad social) están en función de los ingresos de cada individuo".

### 6.3 Nuevas reformas, mismas recetas

Hoy, quienes fueron parte de ese pacto de Gamboa, presionan para establecer una supuesta mesa de diálogo que valore las condiciones financieras del programa de IVM en el subprograma de

beneficio definido (solidario). Estos mismos, ante recomendaciones del BM y el FMI, separaron el tema de la CSS en dos: un primer "diálogo" para valorar el programa de Enfermedad y Maternidad, cuyo resultado da el triunfo al Banco Mundial a través de la supuesta integración del MINSA y la CSS; un segundo diálogo que vería el tema de las pensiones, cuyos propósitos se enmarca en la receta del Fondo Monetario Internacional. La forma como se ha atendido el tema está dirigida a condicionar los resultados, la fragmentación de la Caja: dos Cajas. Una que favorece a los prestadores de servicios de salud (véase grandes empresas hospitalarias, laboratorios, distribuidoras de medicamentos, etc.) y aseguradoras, colocando millones de dólares en estos sectores. La otra Caja, la de pensiones y riesgos profesionales, que favorece a las administradoras de pensiones.

En el caso de Enfermedad y Maternidad, según el informe del PNUD, participaron 14 gremios de la salud y pacientes, el MINSA y la CSS, por un espacio de ocho meses de trabajo, dando como resultado el documento "Mejora y Fortalecimiento del Sistema de Salud Integral en el Marco de una Política de Estado" (documento presentado por el PNUD, "facilitadores" del diálogo de salud, conocido como "El libro blanco -2015), "Lineamientos y Acciones para la Implementación de la Propuesta Operativa de la Promoción de la Salud" (2018). Hoy pretenden avalar ello a través del llamado "pacto bicentenario".

En el caso de IVM, el falso diálogo que se desarrolla ha incorporado partidos políticos, supuestos independientes, falsos representantes de la juventud, la empresa privada, el Gobierno, CONATO por los trabajadores, y representantes de las enfermeras, los técnicos de la salud (CONAGREPROTSA), de los jubilados, un sector de los educadores, y la propia administración de la CSS, además de la junta directiva. Se trata de un "diálogo de yo con yo", en el que el Gobierno ha impuesto los participantes, el facilitador (que es de los empresarios), de forma que tengan mayoría Gobierno y empresa privada, a quienes responden también los partidos políticos. en este contexto, en este falso diálogo, se fragua hacer lo mismo que se hizo en el 2005. Para ello han acordado que las decisiones, punto fundamental para el resultado de todo diálogo, no serán aprobadas por consenso, sino por mayoría o por una fracción "x" de los participantes; imponer medidas paramétricas y privatizar aún más los fondos de pensiones, que es lo que plantea el sector empresarial. La mayor parte de los que están no deben estar y la mayor parte que deben estar, no están. Este es el diálogo de yo con yo, y que FRENADESO ha insistido que se detenga porque no es un verdadero diálogo y los que están no representan los intereses de los asegurados.

| **PROPUESTA DE LAS IFI** | |
|---|---|
| **Salud** | **Pensiones** |
| Reforma al programa de Enfermedad y Maternidad.<br>Fusión MINSA - CSS | Reforma al programa de IVM<br>Medidas paramétricas |
| PRIVATIZACIÓN | |

Todo esto se pretende hacer, aun cuando hay clara evidencia de información inconsistente e iinformes sin auditorias, cuestión que la propia institución ha confirmado.[42] Se empeñan en llevar adelanta el esquema planteado por el FMI [43] y del que se hacen eco el Banco Mundial, el BID, y los representantes de los gremios empresariales.

Los análisis se presentan divorciados del contexto económico y social del país, y se insiste en desconocer el derecho a la salud y la seguridad social, restringiendo el problema a una situación de gestión y se enmarca en una valoración actuarial-financiera.

Es imprescindible tener claridad de que la Caja de Seguro Social debe ser entendida como un sistema con una amplia vinculación con la estructura económica. Esto significa que la seguridad social y su futuro no pueden ser entendidos al margen del estilo y los resultados del desarrollo económico.

Un sano funcionamiento de la seguridad social depende, entre otras cosas, del ámbito económico en el que se pueda generar un elevado y creciente nivel de empleo, una tasa de crecimiento económico que no ponga en riesgo las generaciones futuras, que deriven en niveles de salarios más altos, garantizando la vida digna; en un marco de estabilidad macroeconómica con mejor distribución de la riqueza producida, y donde sea posible lograr una conveniente rentabilidad de las reservas.

Este fue el planteamiento de FRENADESSO en el 2005, con plena vigencia en estos momentos. Sin embargo, los grupos proprivatización de la salud y seguridad social en Panamá deciden desconocer los estudios alternos e imponer los elementos privatizadores.

El planteamiento de FRENADESSO, fue:

"…si continuamos analizando el problema de la CSS al margen del contexto económico-social, jamás podremos darles soluciones de mayor permanencia a los problemas que confronta la institución. Propugnamos, en consecuencia, por una visión integral del problema, para buscar, también, soluciones integrales". La Visión Integral del Problema de la CSS, señalaba FRENADESSO, está relacionado "con su carencia de verdadera AUTONOMÍA, con la pérdida progresiva de su CARÁCTER PÚBLICO Y SOLIDARIO, y con el conjunto de las POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, sobre todo aquellas de inspiración NEOLIBERAL, que afirman la libertad de mercado como mecanismo esencial de funcionamiento del sistema económico, agravando aún más la concentración de la riqueza y la marginación social".

Hoy, 2020, nuevamente el Gobierno, los grupos privatizadores esgrimen la tesis del déficit actuarial, el peligro de las pensiones y la "necesidad de salvar la Caja". Recurrentemente regresan a las mismas recetas: paramétricas y colocación de los fondos del programa de IVM en manos privadas. Por el otro lado, la propuesta está dirigida a fragmentar la Caja: que pase a manos del MINSA el programa de Enfermedad y Maternidad y que el programa de IVM y Riesgos Profesionales quede bajo la tutela de la CSS, respondiendo con ello a las "recomendaciones" del Banco Mundial, vieja aspiración de los grupos privatizadores.

---

(42) Informe para la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y Poder Ejecutivo-MEF", presentado por la Junta Técnica Actuarial, 2019.
(43) Informe del FMI a Panamá, "Opciones de Reforma para el Sistema de Pensiones para Mejorar la Sostenibilidad y el Capital", noviembre 2015.

### 6.3.1 Programa de Enfermedad y Maternidad (EM)

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la política de equidad en salud debe actuar como habilitador para promover y monitorear las acciones de salud a través de: crear igualdad de oportunidades para la salud en el curso de la vida; reducir la exposición desigual a riesgos de salud evitables; y, mitigar las consecuencias de la desventaja social, económica y sanitaria acumulada. Para lograr estos objetivos, se deben abarcar cinco áreas de acción multisectorial (condiciones de bienestar y vida; capital social humano; seguridad de los ingresos y protección social; empleo y condiciones de trabajo; servicios de salud). Según la OMS, hay evidencia sólida de que estas áreas de acción de políticas aumentan la equidad en oportunidades para vivir una vida saludable y próspera.

Pero, a pesar de ser esto reconocido en los diagnósticos de los llamados "diálogos por la salud": Mesa de Salud de la Concertación Nacional para el Desarrollo; Mesa de Dialogo por una mejora y fortalecimiento del sistema de salud integral 2015 y Comisión de Alto Nivel para la transformación del sistema de salud (Decreto Ejecutivo nº1 de 8 de enero 2016), están ausentes en las recomendaciones de políticas públicas de salud a implementar.

Esto da como resultado que en Panamá un porcentaje significativo de la población no tiene acceso oportuno a servicios de salud de calidad y con calidez, lo que genera frecuentes quejas de la población. Es evidente el deterioro creciente de la atención a los asegurados y sus beneficiarios: mora quirúrgica que no permitan una atención oportuna, desabastecimiento de medicamentos, insuficiencia de equipos técnicos e insumos, insuficiencia de camas, limitados médicos por especialidad, demora excesiva para otorgar cupos de atención médica o para exámenes especializados.

Por otro lado, se encuentran los abusos contra la Caja, que han afectado directamente al programa de EM. Además de la morosidad empresarial, que impacta negativamente a los asegurados en las prestaciones de salud, ante la falta de recursos financieros por la no disponibilidad oportuna, tenemos la pérdida de activos (robo al proyecto de viviendas de la Caja, pérdida de un piso completo del hospital de Aguadulce, venta de terrenos subvaluados), atracos y sobrecostos (caso más reciente: la Ciudad Salud/Hospitalaria, cuyo costo final se estima en 890 millones de dólares, lo que representa en sobrecosto el 15 % de las reservas del programa de EM); además, actualmente 5 de los 12 proyectos de infraestructura de la CSS están paralizados, lo que implica costos mayores y pérdidas financieras y sociales.

Se trata de crisis provocada para justificar externalización, terciarización, es decir, privatización de la salud.

Los resultados de esta visión de la salud librada al mercado, que implica la desatención creciente del Estado en su función de garantizar salud a la población, se dejaron sentir con la Ley 51, así, se descuidaron los controles médicos originando cientos de muertes por envenenamiento masivo con dietilenglicol, mayor desabastecimiento de medicamentos afectando principalmente a los pacientes de enfermedades crónicas, falta de mantenimiento técnico a las instalaciones hospitalarias que entre otras cosas conlleva la muerte de decenas de personas a causa de la bacteria KPC (Klebsiella Pneumoniae Carbapenemase), muerte de neonatos debido a una 'intoxicación aguda' con alcohol bencílico (componente de un medicamento suministrado a los infantes). Estas muertes provocadas por la política salud ejercida por los diversos Gobiernos, bien pudieran ser catalogadas como crímenes de lesa humanidad.

Estas muertes producto de un estado provocado buscan crear crisis y desconfianza en la

institución para justificar la privatización de los servicios hospitalarios, beneficiando intereses privados. Por ejemplo, los fallecimientos por enfermedades nosocomiales en cualquier centro hospitalario son normales mientras se mantengan en un rango por debajo del 7 %, en Panamá llegáramos al 30 % sin que las autoridades de la CSS atendieran el problema.

En el 2005, cuando se imponía la Ley 51, advertíamos que se dejaban caminos abiertos que mermaban los controles en materia de salud, ante la falta de regulaciones en el área de medicamentos y ante la falta de controles técnicos a las instalaciones hospitalarias. Tal como lo denominamos se trataba de una ley de la muerte.

Desconociendo los planteos de la OMS y la realidad descrita, se impone por parte de los Gobiernos la valoración neoliberal de la salud: "La Salud es una mercancía y no un derecho", con ello se valora la llamada "industria de la salud" cuyo objetivo es la ganancia.

| **Programas que han estado o están en manos privadas** | **Crisis provocada para garantizar el negocio** |
|---|---|
| • "Médico de cabecera",.<br>• Unidad de Hemodiálisis y Diálisis Peritoneal,.<br>• Programa de salud renal,<br>• Alquiler de máquinas de anestesia.<br>• Externalización de las mamografías.<br>• Servicio de aseo de las salas de hospitalización,<br>• Contratación de camas en hospitales privados para pacientes. | • Externalización-terciarización: 8.5 millones de dólares para cirugías cardiovasculares (atención de 296 pacientes en 4 hospitales privados). Hemodiálisis 70 millones de dólares (2014).<br>• Externalización-Terciarización: 10.0 millones de dólares para cirugías cardiovasculares en la atención de 275 pacientes en 4 hospitales privados (2017).<br>• Ciudad Hospitalaria/Ciudad Salud (costo inicial 550 millones de dólares– costo final estimado 890 millones de dólares), la diferencia equivale al 15 % del presupuesto del programa EM, sin incluir la indemnización de 170 millones de dólares que reclama la empresa (2020). |

En el caso de la hemodiálisis, donde las estadísticas registran una conducta creciente de pacientes (la CSS atiende más de 130 mil personas. La sala de hemodiálisis de CSS, ubicada en el Hospital Santo Tomás, atiende en tres turnos aproximadamente 162 personas por día de diversas regiones del país), que requieren este tratamiento. El Gobierno de Laurentino Cortizo autorizó en el 2019 una adenda por 10.2 millones de dólares a la CSS (contrato adscrito con el consorcio IBT Medical Outsourcing Services S.A. por un periodo de seis meses, noviembre 2019-abril de 2020), para habilitar espacios físicos y de construcción de infraestructura hospitalaria extra, crear suministros e instalación de equipos y de mantenimiento preventivo y correctivo para la atención de los pacientes. El Gobierno ya ha anunciado una segunda adenda, antes que termine la primera.

Cuando tratamos el tema de "las distribuidoras de medicamentos, señalamos la especulación de precios que aplican, en detrimento de los asegurados, pese al reconocimiento público del ente que debe regular que estas cosas no ocurran, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO). Las distintas administraciones de la CSS han reconocido el desabastecimiento de medicamento, pero guardan silencio cómplice sobre quiénes son los que la provocan para ejercer prácticas especulativas.

Igualmente, las autoridades de la CSS reconocen que existe un inadecuado sistema informático, que obstaculiza la coordinación de las acciones de atención de salud adecuada y oportuna. Pero omiten que fueron empresas privadas las que vendieron los sistemas informáticos actuales inoperantes y que, además, no se comunican con los del MINSA, siendo la misma empresa privada. Ello evidencia, una vez más, la lógica del negociado que impera en el quehacer público, es decir, una mafiocracia (empresa-Gobierno), tal como ha señalado FRENADESO.

Los grupos interesados en la privatización de la CSS (empresas prestadoras de servicios de salud: grandes clínicas y hospitales; compañías aseguradoras, laboratorios clínicos, entre otras) dejan de lado el contexto nacional, las causas reales de los problemas del programa de EM para impulsar la propuesta del BM en torno a que el MINSA sea el "órgano rector y planificador de la administración pública de salud, ejerciendo la competencia privativa en todo lo relacionado con las adquisiciones de insumos, instrumental, equipos y otros productos que requieran todas las instituciones públicas de salud, sin excepción. De lo que se trata es permitir que las cuotas que aportan los trabajadores a EM sean canalizadas por el MINSA quién las dará en concesiones administrativas a la empresa privada. Estamos hablando de uso privado de las reservas del programa, que al 2019 suman aproximadamente 2,400 millones de dólares, equivalentes al 26 % de las reservas totales de la CSS. Recordar que según Madsen Price (revista FORBES), "privatizar no es vender todo el activo público a la empresa privada; basta simplemente transferir los procesos al sector privado y ya se privatizan las funciones".

**Negociado de las hemodiálisis (HD) en la CSS**

1- Las hemodiálisis (HD) fueron externalizadas en 2011.

2- En 2011, en reunión con toda la cúpula directiva de la CSS, incluyendo a Sáez Llorens, Marlon de Sousa, Javier Díaz, y Carlos "Calicho" Abadía, incluidos.

3- Ahí trataron de demostrar que la CSS se ahorraba 100 millones en 5 años, externalizando las hemodiálisis.

4- Conociendo la estructura de costos de las HD, les demostramos la falsedad de sus malos cálculos matemáticos:

a. Habían contado como reglones el uso de las máquinas, los insumos, el aseo, etc., pero como eso lo hacía la compañía, a la CSS le sumaron dos reglones críticos: salarios de todo el personal y medicamentos usados por los pacientes.

b. A la compañía no le sumaron esos reglones, por lo que preguntamos si esos salarios y medicamentos serían pagados por la compañía. A lo que respondieron NO.

c. Entonces, les indicamos que para poder comparar ambas estructuras de costos tenían que sumarle a ambas o quitarle a ambas esos mismos 2 reglones, para poder compararlas correctamente.

d. El cálculo fue un sobrecosto en lo hecho por la compañía de unos 47.5 millones de USD en 4 años. Esa fue la última reunión con la administración Martinelli – Sáez Llorens – De Sousa – Javier Díaz – Calicho Abadía (que ahora muestra tanta buena voluntad con el tema IVM y pensiones).

5- Pues ahora quieren externalizar (privatizar) las DIÁLISIS PERITONEALES y para ello se lo van a presentar a la JD.

(COMENENAL, 2016).

**FORMAS DE PRIVATIZACIÓN:**
- Externalización.
- Tercerización.
- Leasing.
- Concesiones Administrativas.Paquetes de salud (Copago).
- Privatización de fondos (reservas).

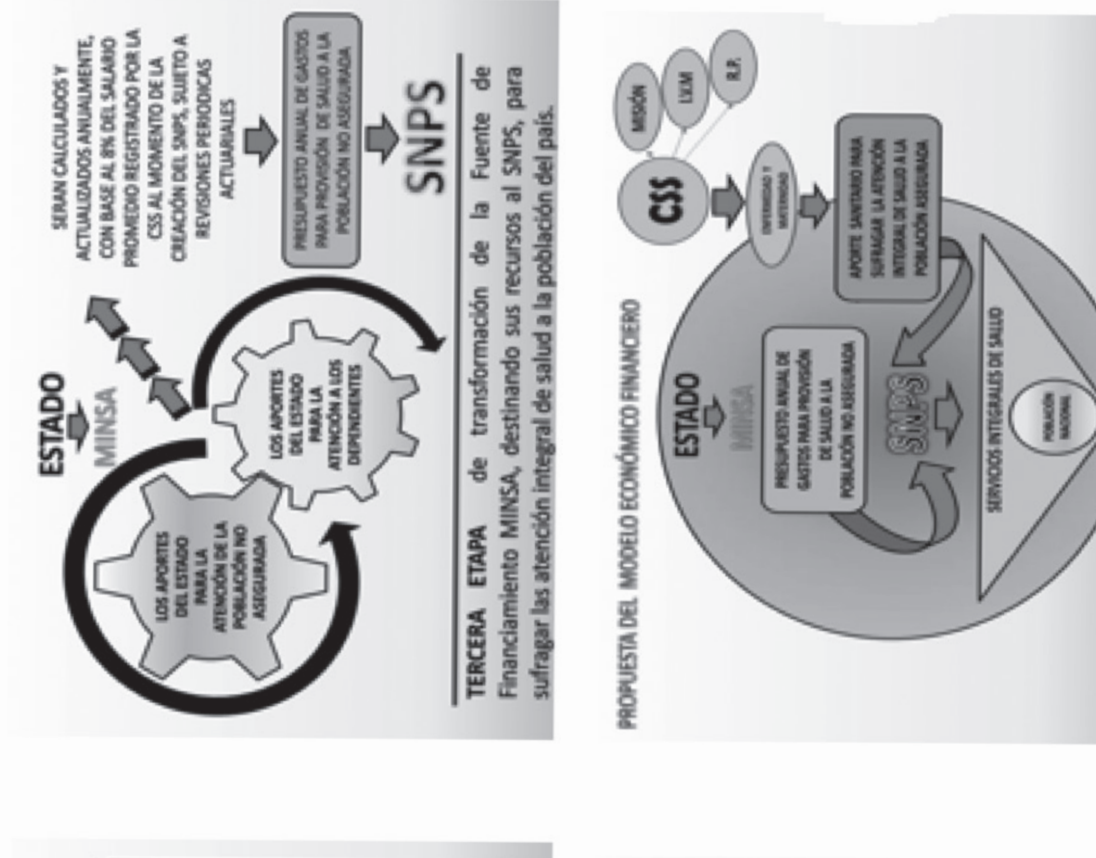
En este sentido, los intentos de "integración MINSA-CSS bajo preceptos neoliberales" han estado presentes en todos los Gobiernos posinvasión, dirigidos a: privatizar la salud, reducir el número de beneficiarios, pasar fondos del programa de EM de la CSS al MINSA, imponer "paquetes mínimos de salud" a través de sistemas copagos ("seguro de los pobres"). Igualmente desmantelar la infraestructura de la CSS o pasar sus activos. Un caso concreto lo vemos en los intentos de desmantelamiento del Hospital de Especialidades Pediátricas de la CSS, que atiende aproximadamente unos 10,000 niños, que tendrán que pasar a ser atendidos en el Hospital del Niño. En realidad, se trata de una visión de fusión y no integración (economicismo).

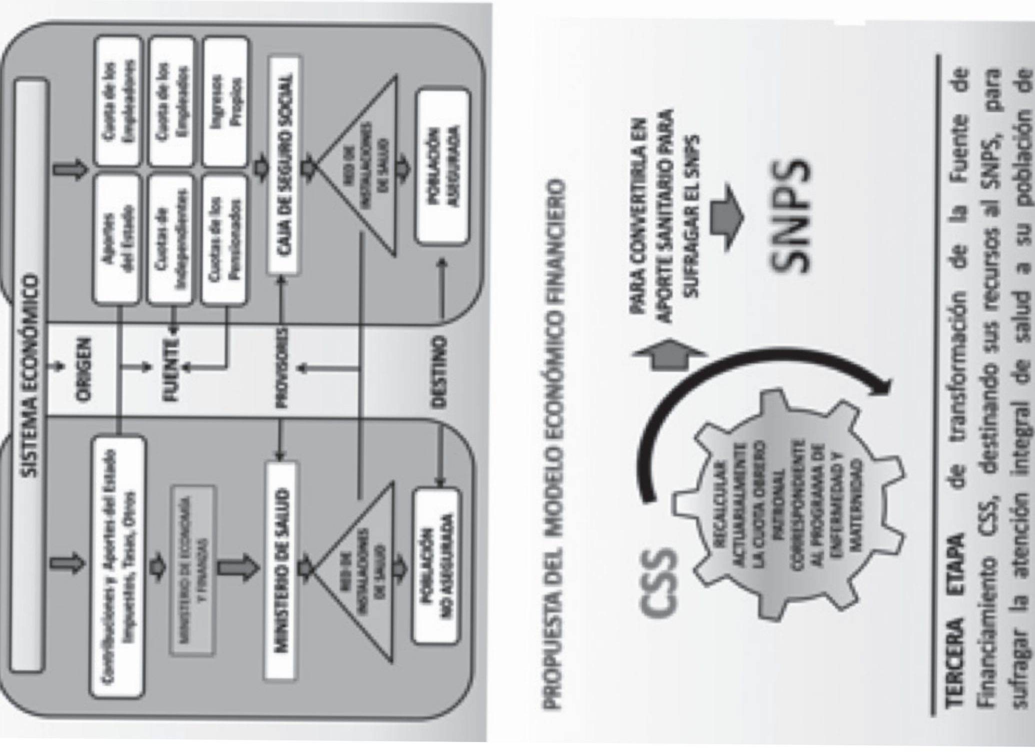
### 6.3.2 Intentos de fusión MINSA – CSS

Las pretensiones de unificar los servicios de salud del Ministerio de Salud y la CSS también se incrementaron con el Gobierno posinvasión. Los organismos financieros arreciaron sus exigencias, aunque la oposición del pueblo panameño a tales intentos no se los ha permitido. Entre los intentos se pueden mencionar:

- Paquete de atención integral de servicios de salud (PAISS).
- Coordinadora nacional de salud (CONSALUD).
- Autoridad Nacional de Atención de la Salud (ANAS).
- Sistema unificado de salud (SUS),
- Asociación público privada (APP).

El último referente, salido de la mesa de diálogo y que aparece en el llamado "Libro blanco" es el denominado "Sistema Nacional Público de Salud (SNPS)", bajo las directrices del Banco Mundial.
Como se aprecia en el diagrama, desaparece de la CSS el programa de Enfermedad y Maternidad. Las cuotas de este programa de la CSS, concebidas como "aporte sanitario para sufragar la atención integral de salud a la población asegurada", pasan al SNPS bajo la rectoría del MINSA.


ESTADO
MINSA
LOS APORTES DEL ESTADO PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN NO ASEGURADA
LOS APORTES DEL ESTADO PARA LA ATENCIÓN A LOS DEPENDIENTES
SERAN CALCULADOS Y ACTUALIZADOS ANUALMENTE, CON BASE AL 8% DEL SALARIO PROMEDIO REGISTRADO POR LA CSS AL MOMENTO DE LA CREACIÓN DEL SNPS, SUJETO A REVISIONES PERIODICAS ACTUARIALES
PRESUPUESTO ANUAL DE GASTOS PARA PROVISIÓN DE SALUD A LA POBLACIÓN NO ASEGURADA
SNPS
TERCERA ETAPA de transformación de la Fuente de Financiamiento MINSA, destinando sus recursos al SNPS, para sufragar las atención integral de salud a la población del país.
PROPUESTA DEL MODELO ECONÓMICO FINANCIERO
CSS
MISIÓN
IVM
R.P.
ENFERMEDAD Y MATERNIDAD
ESTADO
MINSA
PRESUPUESTO ANUAL DE GASTOS PARA PROVISIÓN DE SALUD A LA POBLACIÓN NO ASEGURADA
APORTE SANITARIO PARA SUFRAGAR LA ATENCIÓN INTEGRAL DE SALUD A LA POBLACIÓN ASEGURADA
SNPS
SERVICIOS INTEGRALES DE SALUD
POBLACIÓN NACIONAL


MODELO ECONÓMICO FINANCIERO DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD
SITUACIÓN ACTUAL
SISTEMA ECONÓMICO
ORIGEN
Contribuciones y Aportes del Estado Impuestos, Tasas, Otros
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE SALUD
RED DE INSTALACIONES DE SALUD
POBLACIÓN NO ASEGURADA
Aportes del Estado
Cuota de los Empleadores
Cuotas de Independientes
Cuota de los Empleados
Cuotas de los Pensionados
Ingresos Propios
FUENTE
PROVISORES
CAJA DE SEGURO SOCIAL
RED DE INSTALACIONES DE SALUD
POBLACIÓN ASEGURADA
DESTINO
PROPUESTA DEL MODELO ECONÓMICO FINANCIERO
CSS
RECALCULAR ACTUARIALMENTE LA CUOTA OBRERO PATRONAL CORRESPONDIENTE AL PROGRAMA DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD
PARA CONVERTIRLA EN APORTE SANITARIO PARA SUFRAGAR EL SNPS
SNPS
TERCERA ETAPA de transformación de la Fuente de Financiamiento CSS, destinando sus recursos al SNPS, para sufragar la atención integral de salud a su población de responsabilidad.

Para avanzar en este proceso de fusión CSS-MINSA, se aprobó en 2019 el Decreto Ejecutivo 290, 2por medio del cual se establece el proceso de coordinación efectiva y sostenible de los servicios integrales de salud, entre el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, para la población de la República".

Con el arribo de Laurentino Cortizo a la Presidencia, se continúa con esta lógica. Enseguida anunció "contención del gasto público", siendo las áreas de educación y salud las más afectadas. Lo gravísimo fue un recorte presupuestario de unos 419.3 millones de dólares: -127.9 millones al MINSA, -279.7 millones a la CSS, -11.7 millones al Instituto Gorgas.

Según cifras oficiales, el 90 % de la población es atendida por la CSS, y el 87 % de los pacientes que se hospitalizan son internados en instalaciones públicas. Esta es la población a la que se le negará el derecho a la salud, para imponer la "industria de la salud (mercantilización "principio de ganancia"), que pretenden el Banco Mundial, los empresarios, el Gobierno y la partidocracia.

La propuesta presentada por FRENADESO parte de la consideración de que, si bien la CSS ha confrontado dificultades financieras, el problema es de carácter estructural. Los abusos financieros que se han cometido y se siguen cometiendo contra los fondos de los asegurados en la CSS también han alcanzado un estado estructural, en tanto que tales abusos los asumen como "naturales". La CSS enfrenta problemas que no pueden ser resueltos si no se considera tanto la estructura socioeconómica del país como los determinantes sociales de la salud. El planteamiento debe ser integral, que atienda las causas de los problemas y no solo los efectos, a fin de garantizar una solución de largo plazo, sin que ello implique que los asegurados y sus beneficiarios asuman la carga (reducción de beneficiarios, privatización de servicios, cuotas del programa de Enfermedad y Maternidad de la CSS pasen a MINSA, etc.).

Las propuestas presentada por FRENADESSO en el 2005 para el programa de Enfermedad y Maternidad, en el marco de la "Ley de la Vida", y que ahora reiteramos frente a la arremetida empresarial de privatizar todos los servicios de salud y de las pensiones, y de utilizar los fondos de los asegurados como ingresos gubernamentales, están dirigidas a:

- Mantener los servicios de salud de carácter público.
- Salud preventiva.
- Rechazar la privatización en cualquiera de sus formas.
- La CSS administrará o prestará todos los servicios en el programa de Enfermedad y Maternidad.
- Compensación económica a la CSS por parte del Estado por la atención de beneficiarios.
- Integración de los servicios de salud sin integración financiera de ningún tipo. Mantener una sola institución; es decir, no a la fragmentación de la Caja.
- Reestructurar el sistema de salud basado en la estrategia de atención primaria (reducir inequidades horizontales y verticales).
- Sistema de atención integral (atención modular primaria, con la atención sanitaria integral y la atención sanitaria continua).
- Velocidad en el acceso a especialidades mediante la eliminación de la concentración de pacientes, estableciendo el sistema de referencia y contra referencia obligatoriamente.
- Atención oportuna con calidad y calidez.

Las reformas neoliberales sobre el sistema de salud han fracasado porque el modelo está fundamentado en principios económicos de rentabilidad y beneficio (ganancias), carentes de sensibilidad humana. Según Ugalde y Homedes (2005), tanto es así que el propio Banco Mundial, principal propulsor del modelo neoliberal, ha empezado a reconocer que algunos de los postulados en los que se sustenta ese modelo no son los más adecuados en todos los contextos.

Estudiosos del tema cuestionan los principios en los que está sustentada esa reforma y el proceso seguido tanto para su diseño como para su puesta en marcha. Por tanto, proponen que los cambios hay que buscarlos dentro de los principios y los valores que históricamente propulsaron la organización del sector de la salud en América Latina, es decir, en la solidaridad más que en la competitividad y en la ayuda más que en el beneficio. Estos principios siguen siendo válidos y viables.

En conclusión, en la mitad del siglo pasado, en torno a 1950, surgieron a nivel internacional diversas declaraciones que defendían los Derechos Fundamentales del Ser humano, esto es, derechos positivos, inherentes a la propia naturaleza del ser humano, que bajo ningún concepto debían ser cuestionados y que todos los seres humanos debían gozar. El derecho a la salud fue indiscutiblemente uno de esos derechos fundamentales y básicos. Sin él, es difícil o imposible acceder a otros derechos más complejos como son el social y el político.

# *VII. La situación financiera de la CSS y el programa de Invalidez, Vejez y Muerte*

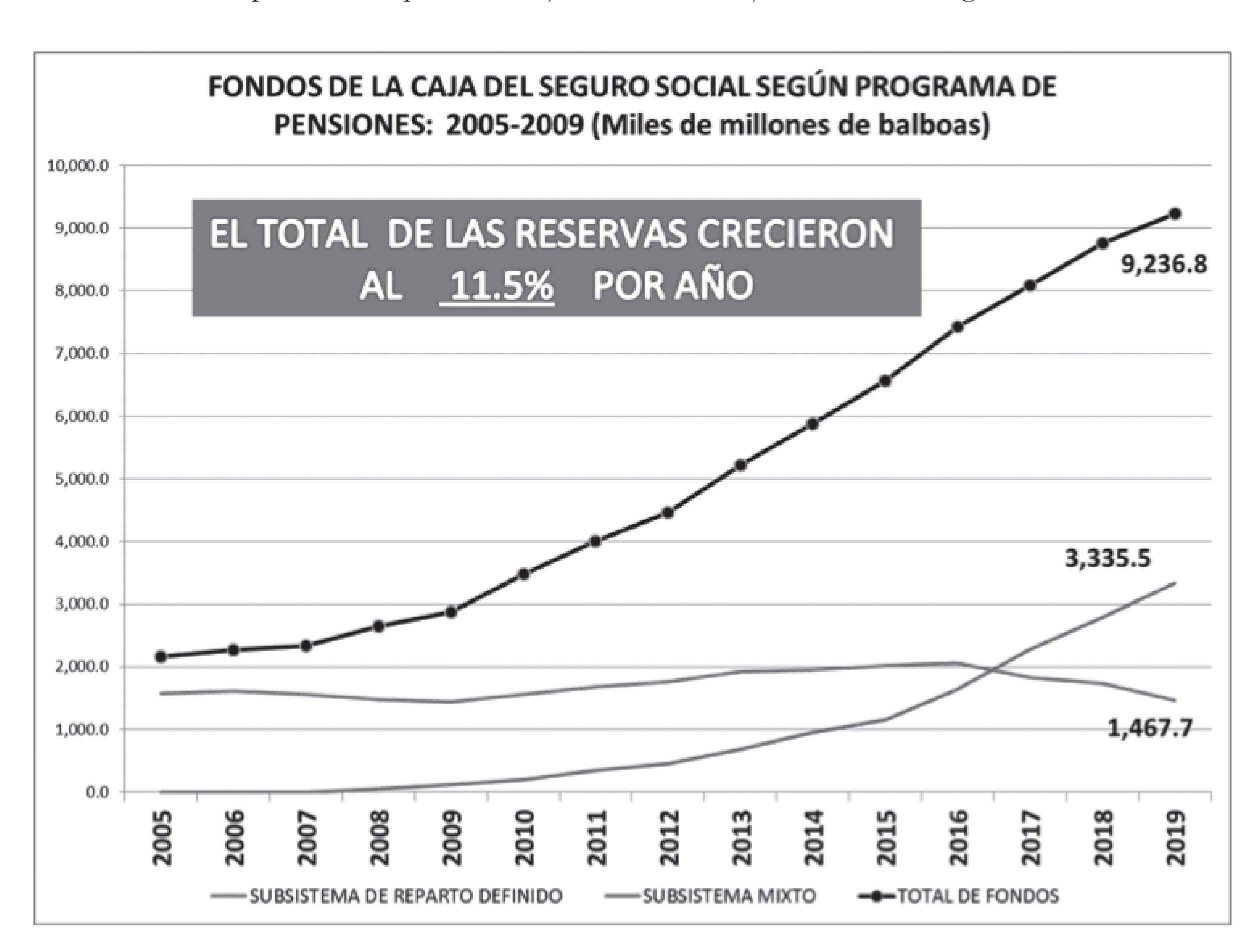
**7.1 ¿Cuál es el estado de los fondos de la CSS y del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)? Unificar los subsistemas del programa IVM.**

| CSS. ESTADO DE LOS FONDOS TOTAL Y DE LOS SUBPROGRAMAS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE, 2005-2019 (En millones de balboas) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| AÑO | FONDOS | IVM | SUBSISTEMA DE REPARTO DEFINIDO | SUBSISTEMA MIXTO |
| 2005 | 2,160.6 | 1,574.5 | 1,574.5 | 0.0 |
| 2006 | 2,260.5 | 1,610.7 | 1,610.7 | 0.0 |
| 2007 | 2,334.6 | 1,557.6 | 1,557.6 | 0.0 |
| 2008 | 2,641.4 | 1,541.0 | 1,484.6 | 56.4 |
| 2009 | 2,868.9 | 1,552.0 | 1,436.8 | 115.3 |
| 2010 | 3,474.1 | 1,757.7 | 1,554.3 | 203.5 |
| 2011 | 4,009.3 | 2,030.0 | 1,683.7 | 346.2 |
| 2012 | 4,455.9 | 2,216.0 | 1,757.1 | 458.9 |
| 2013 | 5,223.0 | 2,603.8 | 1,924.8 | 679.1 |
| 2014 | 5,881.1 | 2,905.6 | 1,955.1 | 950.6 |
| 2015 | 6,570.5 | 3,175.5 | 2,018.7 | 1,156.9 |
| 2016 | 7,430.1 | 3,690.1 | 2,054.2 | 1,635.9 |
| 2017 | 8,084.2 | 4,094.3 | 1,824.4 | 2,269.9 |
| 2018 | 8,760.2 | 4,529.2 | 1,738.0 | 2,791.2 |
| 2019 | 9,236.8 | 4,803.3 | 1,467.7 | 3,335.5 |
| Fuente: CSS, Informes Financieros. | | | | |

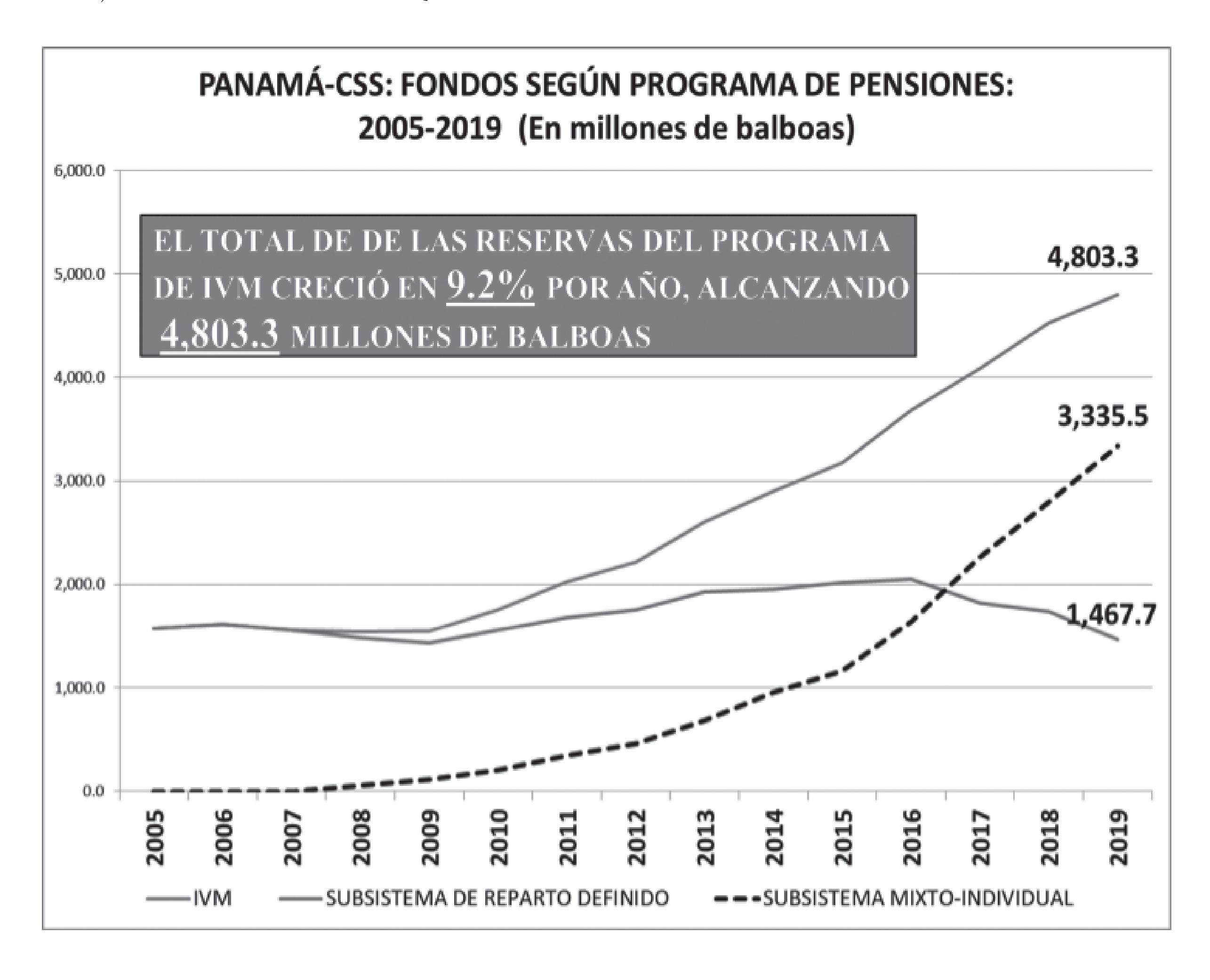
Las reservas de la CSS aumentaron en más de 7,000 millones de balboas durante el período 2005-2019, es decir, aumentaron al 11.5 % por año, lo cual es un crecimiento importante. Por consiguiente, el problema no es que no hayan crecido de manera importante las reservas de los distintos programas de la CSS. En cuanto al programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), sus reservas aumentaron 3,230 millones de balboas, lo que equivale a una tasa de crecimiento de 9.2 % por año. Este también es un crecimiento importante.

El problema radica en el programa solidario, el llamado "Subsistema de Reparto Definido", ya que la Ley 51, con el beneplácito del Gobierno, la dirección de la CSS, la entonces dirigencia del CONATO, de las enfermeras y de los técnicos de la Salud (CONAGREPROTSA) y los empresarios, legalizaron la propuesta del CONEP de hacer cuentas individuales como un paso importante para privatizar los fondos de la CSS. Con esto se cerraron las posibilidades de que nuevos cotizantes ingresaran a apoyar el sistema solidario.

Todos los trabajadores que empezaran a cotizar al Seguro Social a partir del 1.º de enero de 2008 fueron obligados a ingresar al sistema de cuentas individuales. (Ley 51, art. 146). Solo su salario hasta la suma de 500 balboas cotizarían al sistema solidario, con lo cual se rompía con la solidaridad intergeneracional, en la cual los que trabajamos hoy pagamos las pensiones de nuestros padres y abuelos y, en el futuro, nuestras pensiones serían pagadas por el trabajo de nuestros hijos y nietos. Este es el sentido del sistema solidario, y en el cual, para nada puede excluirse el Estado de contribuir a la pensión de quienes nos jubilamos o nos jubilaremos en algún momento.

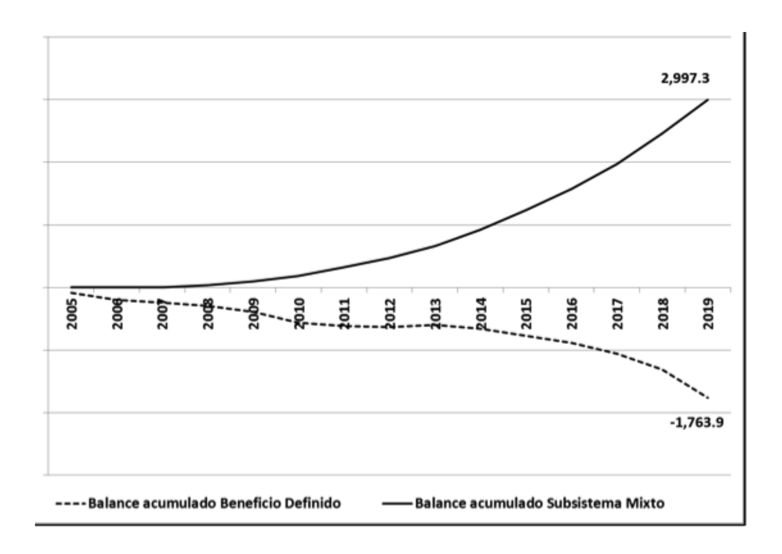


Se carece de sensibilidad humana si se piensa que los trabajadores deben jubilarse con lo que rinden sus supuestos "ahorros" resultado del pago de las cuotas obrero-patronales sin que el Gobierno contribuya a acrecentar el fondo de reservas. Se sabe que el salario de los trabajadores es extremadamente bajo, y que la jubilación es apenas un porcentaje del salario promedio de los 10 mejores años, por lo que, obviamente, la base de este cálculo es menor al último salario del trabajador. ES OBLIGANTE QUE EL ESTADO CUBRA PARTE DE LA PENSIÓN.




La gráfica anterior muestra el total de los Fondos del programa IVM y de cada uno de los subprogramas. Se observa claramente que la creación de la cuenta individual, con la Ley 51 del Gobierno del PRD con Martín Torrijos, es la causante de la gravedad del sistema solidario, por las razones ya expuestas.

| BALANCE ANUAL CSS | |
|---|---|
| Año | Total de ingresos - costos y gastos |
| 2,005 | -87.8 |
| 2,006 | -113.4 |
| 2,007 | -39.5 |
| 2,008 | -16.8 |
| 2,009 | -33.6 |
| 2,010 | -84.1 |
| 2,011 | 89.2 |
| 2,012 | 128.3 |
| 2,013 | 226.4 |
| 2,014 | 198.8 |
| 2,015 | 197.7 |
| 2,016 | 230.6 |
| 2,017 | 220.2 |
| 2,018 | 231.2 |
| 2,019 | 86.1 |
| TOTAL | 1,233.4 |
| Fuente: Informes Financieros, CSS. | |




Lo expuesto anteriormente también se puede evaluar considerando los balances operacionales anuales de la CSS y de los subprogramas de IVM. En conjunto, la diferencia entre ingresos y gastos anuales de la CSS tuvo un acumulado positivo de 1,233.4 millones de balboas. El razonamiento es simple: si tengo un monto de reservas iniciales, sin importar cuál sea este monto inicial, y mis ingresos anuales superan los gastos anuales, el sistema puede ser sostenible permanentemente, mientras esta situación se mantenga. Esto es lo que ha ocurrido con los fondos de la CSS, pese a toda una serie de problemas de administración financiero que luego mencionaremos. Si los saldos operacionales anuales son positivos, el sistema de pensiones solidario es sostenible. Si se unen ambos programas, como es nuestra propuesta, el sistema mejora su funcionamiento sustancialmente, aunque es exigente tomar otras medidas administrativas que luego mencionaremos, además de que el Estado debe aumentar su participación en los costos operacionales de la CSS, cuyos fondos subsidian al Estado, cuando debe ser lo contrario.

### 7.2 La CSS es un botín político

Se ha convertido en vox populi que la CSS es una agencia de empleo de los diputados, del Ejecutivo y de los partidos políticos tradicionales. Pero, además, son inocultables las componendas de todas las administraciones con los grupos empresariales, generando un círculo vicioso de corrupción y de robo de los fondos de los asegurados. Esto se ha traducido en un aumento de

los gastos de operación de la institución que reduce la capacidad de atención médica y de obtener mayores recursos para las pensiones de los asegurados.

| CRECIMIENTO DE ALGUNOS GASTOS DE LA CSS (millones de balboas | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipo de Gasto | 2005 | 2012 | 2013 | 2014 | 2019 | % | Años |
| Gastos de Personal | 303.6 | | | | 917.4 | 202.2% | 14 |
| Gastos de Personal | | 405.5 | | | 917.4 | 126.2% | 7 |
| Costos y Gastos operativos | 131.9 | | | | 469.5 | 255.9% | 14 |
| Gastos financieros | | | 4.3 | | 20.0 | 367.9% | 6 |
| Previsiòn del Ejercicio Gasto de Depreciaciòn | 19.0 | | | | 60.2 | 216.5% | 14 |
| Previsiòn del Ejercicio Gasto de Depreciaciòn | | | | 15.1 | 60.2 | 298.9% | 5 |
| Fuente: CSS, informes Anuales | | | | | | | |

Los gastos de personal, la planilla de la institución, sobre todo del personal de Asesoría, supuestos "Directores Ejecutivos", personal de confianza, con altos salarios, aumentó en 14 años en un 202 %, siendo más grave la situación desde 2012, aumentando en un 126 % en 7 años. (ver tabla anterior). Si ello fuera para mejor a los trabajadores de bajos salarios, para contratación de mayor personal médico y de salud, que brinden atención a los asegurados, no sería cuestionable; pero no es el caso, lamentablemente. Esto es escandaloso para cualquier administración y, sobre todo, si se trata de una institución de seguridad social. En 7 años el gasto de planilla aumentó al 12 % anual. Pero aquí no termina todo. Los costos y gastos operativos, sin considerar el gasto de la planilla ya mencionada, creció en un 256 %. Estos gastos representaban 3 veces y media los gastos de 2005. Aquí se registran las compras de medicamentos, cuestión que está en manos de las mafias farmacéuticas, en complicidad con el Ejecutivo y los altos funcionarios de la CSS. Los gastos financieros, de los cuales no hay claridad a qué se refieren, aumentaron en 368 % en 6 años. Las reservas para depreciación también sufrieron un aumento importante, rubro que en algunos casos se utiliza para presentar situaciones financieras diferentes. Este gasto aumentó en 5 años de 15 a 60 millones. Los ingresos de la CSS aumentaron en un 300 % en 14 años, pero los gastos aquí mencionados absorbieron el 41 % de este aumento. Es claro que esta práctica administrativa es desastrosa, cuestión que ha sido apadrinada por todos los Gobiernos de turno y los miembros de la junta directiva, entre los que se encuentran los representantes de los empresarios.

## 7.3 Evasión tributaria y evasión de la cuota obrero patronal por los empresarios

### 7.3.1 La evasión de impuestos

Permanentemente, FRENADESO ha insistido en que el Estado debe atender la deuda social, esto es, debe cubrir las necesidades sociales, de educación, salud, vivienda para sectores de bajos recursos, aportar para la creación de un fondo para las pensiones, dar créditos a bajas tasas de interés al pequeño empresario y al pequeño productor[44]. Esta posición nuestra no es nueva. Ha sido desde siempre.

(44) El Gobierno y el sector privado hablan también del microempresario y el microproductor, pero son expresiones engañosas. Si se es un pequeño empresario, qué tanto más pequeño debe ser para que sea "micro"? Es una clasificación absurda. En todo caso, nuestra posición los incluye a todos.

Frente a este planteamiento, el sector empresarial y sus defensores pagados (aunque también hay quienes lo hacen gratuitamente), así como quienes han administrado el Estado, han argumentado que no hay dinero, cuestión que no es nada extraña cuando se trata de demandas sociales de los trabajadores y de la población más desfavorecida; los sectores populares. Pues bien, eso no es cierto; simplemente, el modelo neoliberal, promovido por el capital financiero transnacional a través de sus principales brazos ejecutores, el FMI, el Banco Mundial y el BID (no son los únicos), han promovido el recorte del gasto social, la venta de empresas estatales, la venta de patrimonio de todos los panameños, el uso de los recursos del Canal para que el Estado no cobre impuestos a las grandes empresas y grandes fortunas. Esto ha hecho que de la riqueza que se crea anualmente, progresivamente los impuestos tributarios representen cada vez una mayor proporción, alcanzando apenas el 8.4 % en 2019. Aún en el 2020, cuando la economía cayó drásticamente, quienes gobiernan prefirieron canalizar recursos que no tenían, endeudándose, al sector de la empresa privada. El pueblo panameño ha tenido que soportar las penurias y costos de la pandemia.

La corrupción, el uso indebido de los fondos públicos, el gasto suntuario, los negociados de las licitaciones, el robo descarado, los acuerdos con ladrones que para salvarse han hecho acuerdos de delación, aceptados por los Gobiernos y las estructuras judiciales cómplices, nada de esto es de interés de las instituciones financieras internacionales, porque, al final de cuentas, ellos representan el gran capital. Estos acuerdos de delación se hicieron, supuestamente, para apresar al "pez gordo", como dijera descaradamente el exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, Edgardo Molino Mola, en justificación a la inmoral práctica de la llamada justicia. Sin embargo, no hay un solo "pez gordo" preso como resultado de tales acuerdos. Incluso las empresas involucradas en sobornos y otros ilícitos han continuado participando en licitaciones públicas.

Algunos documentos de estos organismos internacionales se refieren a la baja tributación en Panamá y señalan la conveniencia de que Panamá aumente el cobro de impuestos, pero se refieren al aumento del ITBMS (el IVA le llaman en otros países), el impuesto al consumo, lo cual tiene un mayor peso para los sectores de bajos ingresos, a quienes quitarle un dólar de impuesto o de pago de cuota al Seguro Social significa quitarle parte de comida diaria. Para nada hablan de los evasores de impuestos, del acrecentamiento de las grandes fortunas, soportadas en esta estructura de impuestos que hace que los trabajadores, que son los que menos ganan, paguen más impuestos, con respecto a sus ingresos, que las empresas y los accionistas dueños de las empresas.

La propia Dirección General de Ingresos realizó un estudio para estimar la evasión. El resultado es escandaloso. Solo encontraron lo que muchos hemos denunciado, y que es un secreto a voces:que la evasión de las empresas por impuesto sobre la renta durante 2007-2016 sumó 21,700 millones de balboas que, sumados a la evasión del ITBMS, resultan en 29,000 millones de balboas, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

| EVASÍÓN TOTAL DE IMPUESTOS : 2007-2016 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AÑO | Empresas | Persona Natural | ITBMS | Dividendos 1/ | TOTAL | % DEL PIB |
| 2007 | 783.7 | 231.4 | 233.0 | 112.8 | 1,360.9 | 6.5% |
| 2008 | 1,061.0 | 229.0 | 290.4 | 130.4 | 1,710.8 | 7.0% |
| 2009 | 1,486.3 | 154.5 | 241.9 | 153.0 | 2,035.7 | 7.7% |
| 2010 | 1,864.4 | 248.3 | 239.6 | 135.7 | 2,488.0 | 8.6% |
| 2011 | 1,320.9 | 237.2 | 723.4 | 140.2 | 2,421.7 | 7.0% |
| 2012 | 2,577.4 | 309.8 | 878.9 | 93.0 | 3,859.1 | 9.7% |
| 2013 | 2,954.9 | 390.7 | 1,023.2 | 97.1 | 4,465.9 | 9.8% |
| 2014 | 3,161.9 | 410.5 | 1,155.0 | 118.3 | 4,845.7 | 9.7% |
| 2015 | 3,441.0 | 428.6 | 1,319.5 | 89.7 | 5,278.8 | 9.8% |
| 2016 | 3,044.1 | 444.0 | 1,256.7 | 233.4 | 4,978.2 | 8.6% |
| **Totales** | **21,695.6** | **3,084.0** | **7,361.6** | **1,303.6** | **33,444.8** | **8.7%** |
| Fuente: DGI, Boletin Estadístico, 2017. | | | | | | |
| 1/ Estimación propia considerando la renta gravable determinada por la DGI y asumiendo que se distribuye solo el 50% de las utilidades netas. | | | | | | |

Pero la evasión no es nueva, y nada se ha hecho. En el 2006, una nota periodística recogía las impresiones de la entonces directora general de ingresos, Gisela Porras, quien dijo "Es como para llorar", refiriéndose a "la actitud evasiva y las malas prácticas que han asumido frente a la administración tributaria algunas empresas nacionales que están siendo fiscalizadas o auditadas." Se refería a "más de 2,000 contribuyentes con omisiones relativas al ITBMS y reportes de pagos a terceros por más de 600 millones de dólares que no cuadran con lo declarado por empresas y particulares". La nota afirmó que "de acuerdo con las estadísticas oficiales, el 75 % de los contribuyentes ha intentado evadir obligaciones tributarias[45]. Pero, para que no suframos engaños, Porras entonces pertenecía a la firma Patton, Moreno y Asvat, donde atendía negocios de corporaciones, fusiones y cosas similares, es decir, servía a las empresas, así que tampoco atacó el problema, y el problema continuó. Es la hipocresía típica. Pasó luego a ocupar el viceministerio de Comercio e Industria del Gobierno de Martín Torrijos. También formó parte de aquella comisión nombrada por el expresidente Varela para supuestamente investigar el escándalo de los "Panama Papers", en la que incluyeron a Joseph Stiglitz, y que terminó siendo un escandaloso ridículo.

También hemos incorporado el estimado de la evasión de los dividendos de aquellos dineros que se les distribuyen a los accionistas, a los dueños de las empresas, resultando una suma conservadora de 1,300 millones, considerando que solo se distribuye el 50 % de las ganancias netas de las empresas. El total de la evasión de estos 10 años suma 33,445 millones de balboas, que representa el 8.7 % de la riqueza producida (PIB) durante este período. Es decir, mientras que los ingresos

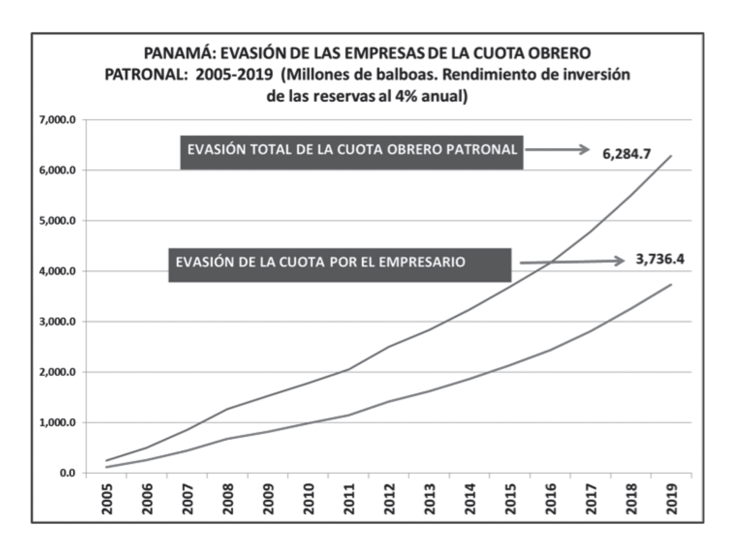
(45) Periódico La Prensa, 18 de diciembre de 2006.

tributarios del Gobierno representan el 8.4 % del producto interno bruto, la evasión supera este porcentaje. Si se quisiera atacar a los evasores, los ingresos del Gobierno podrían duplicarse, sin necesidad de crear otro impuesto. Pero si, además, se cambia la estructura tributaria para el que más gane pague más, una tributación progresiva, sin dudas que habría los recursos suficientes para atender la deuda social, para cubrir las necesidades sociales de la mayoría de la población. Pero, simplemente, no se quiere, porque los gobernantes responden a estos grupos empresariales, que terminan comportándose como verdaderas mafias.

### 7.3.2 Evasión de la cuota obrero-patronal por los empresarios

La evasión empresarial a nivel de los impuestos en general, se extiende a la CSS. Esta situación fue denunciada por FRENADESSO en el 2005, señalando que se trataba de una de las causas fundamentales de la situación de las finanzas de la institución. Entonces advertimos que era necesario tomar correctivos efectivos contra la evasión de las cuotas obrero-patronales. El resultado de los últimos 14 años es desastroso, luego de estarse ejecutando la Ley 51, aquella ley impuesta por el Gobierno del PRD con Martín Torrijos, con ejecutores que hoy continúan en el actual Gobierno, empezando con el ministro y viceministra del MEF, Hector Alexander y Enelda Medrano de González, quienes ocupaban iguales cargos en 2005.

La gráfica siguiente muestra la evasión de la cuota obrero-patronal para el período 2005-2019, resultando en 6,203 millones de balboas considerando el conjunto de la cuota, asumiendo un modesto rendimiento del 4 % anual[46]. La Ley 51 señala que la administración de la CSS "procurará" que las inversión de las reservas tengan un rendimiento no menor de 6.5 % (art. 153, numeral 9)




(46) Para hacer esta estimación, procedimos a comparar los datos de sueldos y salarios que se registran en las cuentas nacionales de la República administradas por el INEC y las recaudaciones por cuotas que la CSS muestra en sus informes financieros, aplicando el porcentaje correspondiente, tanto global como para el programa de IVM. En este último se excluyeron los jubilados porque estos aportan al programa de Enfermedad y Maternidad más no al de IVM. Se estableció así cuánto debía haber sido recaudado según los datos de la Contraloría y se comparó con lo que efectivamente la CSS reportó haber recaudado. La diferencia es la evasión, personal de trabajo que las empresas no reportan en sus planillas regulares afectando a la Institución, pero sobre todo, al trabajador. Estos datos anuales se les aplicó un rendimiento promedio, entendiéndose que de haberse recibido debieron ser invertidos.

La mafia es así; se preocuparon de que la ley dijera "procurar", así podrán decir que lo intentaron, pero que no pudieron más que conseguir bajos rendimiento por las inversiones. La evasión de la parte patronal alcanzó 3,691 millones de balboas, dinero que termina en los bolsillos de los empresarios. Las administraciones de la CSS desde 2005 nada hicieron para impedir semejante robo a los jubilados, y continuaron con la práctica de René Luiciani. Quienes son nombrados en el cargo se espera que sean complacientes con los empresarios, al igual que ocurre en el Ministerio de Trabajo. Es todo un paquete.

Esta evasión tiende a legalizarla el Ministerio de Trabajo y el Ejecutivo, creando instrumentos para evadir el pago de las cuotas obrero patronales, como es el llamado Vale. Este Gobierno, en el marco de la pandemia, ha ampliado la utilización de este instrumento para el pago de salarios a los trabajadores, prohijando, promoviendo y facilitando la evasión de los empresarios de sus responsabilidades con la CSS y con las prestaciones generales de los trabajadores.

#### 7.3.2.1 El programa VALE PANAMÁ, instrumento de evasión del empresario

El programa de Alimentos, conocido popularmente como el VALE PANAMÁ, fue creado mediante la Ley 59 del 2003, durante el Gobierno del panameñismo y la alianza con los partidos MOLIRENA, CD y MORENA. Consiste en la autorización que el Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo (MITRADEL), otorga a empresas emisoras de lo que se presentó como un "beneficio" para los trabajadores. Durante el Gobierno de Mireya Moscoso fue designado como ministro de Trabajo el empresario y presidente del partido MORENA, Joaquín José Vallarino III.

Esta Ley ha sido reformada en dos ocasiones (mediante la Ley nº 60 de 2005 y la Ley 60 de 2009). La primera vez, con el de Martín Torrijos siendo ministro de Trabajo Reinaldo Rivera; la última fue con el Gobierno de Ricardo Martinelli, con Alma Cortez como ministra de Trabajo, y fue propuesta por el exdiputado Adolfo Valderrama del Partido Panameñista que, en ese momento, aún estaba en alianza con el CD. Esto que quiere decir que estos representantes de partidos políticos contrincantes no se enfrentan en materia de apoyo a las empresas y se verá por qué afirmamos esto.

Actualmente, en medio de la pandemia, con el Gobierno PRD de Laurentino Cortizo, se incluyó una nueva modificación del mal llamado programa de alimentos, entre los "acuerdos" de la mesa tripartita con algunas organizaciones de trabajadores y la dupla Gobierno - Gremios de empresarios, y fue enviado a la Asamblea Nacional como anteproyecto de lley para su aprobación.

En el momento de su aparición en nuestra legislación, los proponentes lo vendieron como un programa de alimentación para los trabajadores. En su discusión en la Comisión de Trabajo y Bienestar Social de la Asamblea Nacional de Diputados, el exdiputado fallecido Carlos Alvarado presentó el anteproyecto de ley, resaltando en su intervención: "…cuando un trabajador está bien nutrido, definitivamente que va a rendir mucho mejor en el trabajo…".

En medio de la pandemia provocada por la COVID-19, y aprovechando las debilidades que enfrenta la población trabajadora, el Gobierno de Laurentino Cortizo propuso aumentar el monto del ¨Vale" de 350 a 500 balboas mensuales, estableciendo que no debe exceder el 75 % del salario base. Además, se amplía su utilización, incluyendo los servicios de clínicas, laboratorios, odontología, imagenología, hospitales, centros de terapias, ópticas, así como centros educativos a todos los niveles, entre otros servicios privados.

La Ley nº 165 de 16 de septiembre de 2020 aprobada por el Gobierno contraviene las disposiciones

del Código de Trabajo en lo que se refiere a salario en especie y a las primas y bonificaciones de rendimiento. El propósito siempre ha sido la obtención de beneficios fiscales para la empresa y disminuir los costos de planilla.

Los llamados vales de incentivos para los trabajadores también tienen el propósito de establecer diferencias entre los empleados, los de mayor y menor ingreso, a través de las diferentes presentaciones: Vale Panamá Singular (el de libretas impresas), Vale Panamá Plus, Vale Panamá Corporativo y el Vale Regalo, lo que significa que, además de las libretas, ofrecen tarjetas a los trabajadores, dependiendo del nivel de "lealtad", compromiso y cumplimiento de las metas -salchichas que impongan las empresas. Esto hace recordar la fábula del perro y la salchicha, la que se muestra para intensificar la jornada laboral, hacer trabajar más intensamente al trabajador, quien difícilmente logrará alcanzar el bono (la salchicha). Y, si la empresa permite que lo logre (porque el "Vale" no es obligatorio que lo pague la empresa, es voluntario), será cuando el trabajador está exhausto, cansado, con alto nivel de desgaste físico y cerebral.

El supuesto argumento de estar legislando a favor de los trabajadores desaparece al contraponerlo al verdadero propósito que se buscaba: favorecer a las empresas para hacer negocios y reducir los costos laborales, perjudicando a la fuerza laboral. Desde un inicio se establecieron las concesiones al sector empleador, sin medir cuál podría ser el efecto del no pago de tributos para el trabajador (pensión por retiro, deterioro de servicios públicos, entre otros) y para las arcas del Estado (déficit fiscal, afectación al gasto social), incluyendo los recursos de la Caja de Seguro Social.

Ya estaba instalada la garantía de no tributo del 100 % del impuesto sobre la renta y la reducción de los costos laborales para las empresas (el verdadero propósito); así se ha mantenido en los veinte años de su existencia.

Lo de la nutrición era un engaño, pues a partir de ese momento, al tratarse de un acto voluntario de la empresa hacia los trabajadores, se tenía un mecanismo para doblegar a los trabajadores en una relación bilateral, con la promesa del VALE a cambio de mayor rendimiento, productividad, y hasta delación o denuncia de descontento por parte de compañeros de trabajo.

A partir de la reforma PRD de Martín Torrijos, con solo un artículo, se profundizaba aún más, la distancia entre un programa de alimentos y la sustitución de salarios por bonos que garanticen una mayor ganancia a las empresas utilizando promesas de pagar con vales el rendimiento, el entusiasmo a favor de la empresa, que se traduce en un mayor desgaste físico y mental de los trabajadores. El intentar lograr las metas impuestas que cada vez se alejan más y más.

El efecto ideológico que este mecanismo produce es nefasto para la clase trabajadora. La teoría de la administración de empresas capitalistas, desde hace un tiempo, ha impulsado el uso de una combinación entre el salario con lo que denominan beneficios, pero en el capitalismo salvaje, los supuestos beneficios se traducen en una constante desmejora de los servicios públicos, en un futuro sombrío para los trabajadores ante la imposibilidad de tener fondos suficientes para un retiro digno, y un deterioro permanente y mortal de los servicios de salud, educación y otros colectivos.

Se manifiesta en una creciente dependencia de la bondad de los empresarios para poder contar con algunas ventajas con relación a otros compañeros de trabajo, lo que se puede denominar como la nueva forma que asume la explotación en la que, como siempre en este sistema, se somete a lo explotados a convertirse al mismo tiempo en explotadores de sus compañeros.

El camino recorrido del mal llamado VALE inició desde un supuesto programa de alimentos para trabajadores en apoyo a su nutrición, pasando por la compra de medicamentos y útiles escolares

hasta llegar a su uso en la atención en establecimientos privados de atención de salud, laboratorios, educación de cualquier nivel y demás. El negocio de las empresas emisoras es amplísimo, incluyendo dentro de sus actividades hasta la compra con descuento de los créditos fiscales de las empresas, lo que confirma el fuerte vínculo que mantienen con el capital financiero, ya que forman parte de los grupos del capital financiero y bancario.

Lo que se confirma es a qué intereses responden los gobernantes administradores del modelo económico fallido, del capitalismo salvaje que aprovecha cualquier oportunidad para acrecentar las riquezas y el poder económico de unos pocos. Demuestran el desprecio por la clase trabajadora, de todos los niveles de ingreso.

Una ley que ofrece mayores beneficios a las empresas, que afecta las conquistas de los trabajadores en cuanto a mejoras salariales, se cierne sobre la clase obrera de nuestro país. Es el único acuerdo aprobado como anteproyecto de ley consensuado, sin la participación de tres centrales de trabajadores (CONUSI, CUT Y CASA SINDICAL) en el supuesto diálogo tripartito, pese a que todas las centrales habían anunciado previamente que no aprobarían modificaciones a la Ley 53 de 2003, que ya había nacido corrupta. Se trata, sin duda alguna, una reforma más al Código Laboral.

### 7.4 Bajo rendimiento de las inversiones

**Tabla 1. Inversiones en depósitos de plazo fijo colocados en la banca privada por la Caja de Seguro Social: 2010-2019**

| Año | Monto |
|---|---|
| 2010 | B/. 14,000,000 |
| 2011 | B/. 13,141,304 |
| 2012 | B/. 4,000,000 |
| 2013 | - |
| 2014 | B/. 70,000,000 |
| 2015 | B/. 614,818,202 |
| 2016 | B/. 63,089,714 |
| 2017 | - |
| 2018 | - |
| 2019 | - |
| **Total** | **B/. 779,049,220** |

Fuente: CSS, Informes Anuales.

A partir del año 2010, la Caja de Seguro Social comenzó a colocar fondos de las reservas en depósitos a plazo fijo de instituciones financieras privadas. Esto fue autorizado por la Ley 51, en su artículo 108 (numeral 3). Fue resultado del "pacto de Gamboa". La banca privada se interesa por captar fondos al menor costo posible. Los depósitos de ahorristas (cuentas de ahorros comunes) representan una manera de lograr este objetivo. De igual forma, los depósitos a plazo fijo cumplen este rol. Por ello, los verdaderos beneficiarios de la colocación de fondos de la CSS en depósitos a plazo fijo son los bancos que componen el sistema bancario nacional.

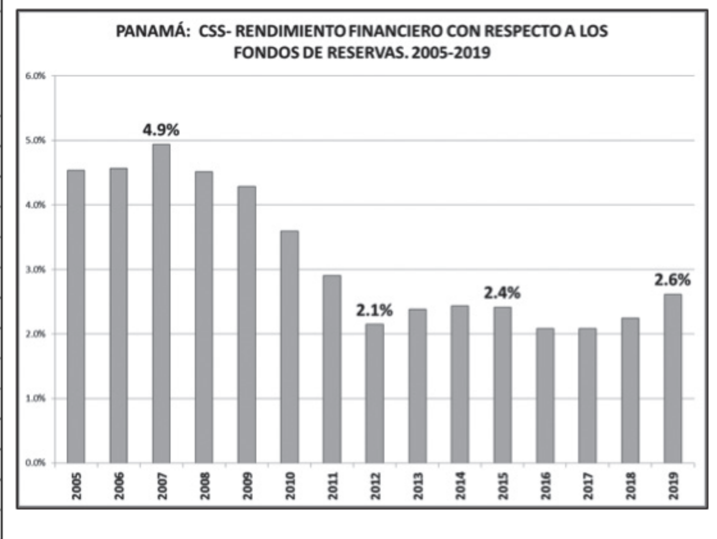
Los depósitos a plazo fijo en la banca privada y registrados en los informes financieros 2010-2019 de la CSS pagaban tasas de interés de entre el 3.90 % y el5 %. Este mismo dinero es prestado a la población a tasas mayores al 10 %, siendo los intermediarios (bancos privados) los ganadores de todo el proceso. El cuadro lateral muestra el detalle por año de los recursos que se han canalizado a la banca privada a través de depósitos a plazo fijo:

En total, 779 millones de balboas han sido aprovechados por la banca privada como liquidez barata para sus operaciones de préstamos. ¿Cuántas inversiones productivas hubieran podido hacerse con estos recursos a través de la Caja de Seguro Social?

**CSS: RENDIMIENTO FINANCIERO CON RESPECTO AL TOTAL DE LOS FONDOS DE RESERVAS (Millones de balboas)**

| AÑO | FONDOS | Ingresos Financieros | Estimado Rendimiento de Fondos |
|---|---|---|---|
| **2005** | 2,160.6 | 98.1 | 4.5% |
| **2006** | 2,260.5 | 103.3 | 4.6% |
| **2007** | 2,334.6 | 115.3 | 4.9% |
| **2008** | 2,641.4 | 119.2 | 4.5% |
| **2009** | 2,868.9 | 123.0 | 4.3% |
| **2010** | 3,474.1 | 124.8 | 3.6% |
| **2011** | 4,009.3 | 116.4 | 2.9% |
| **2012** | 4,455.9 | 95.6 | 2.1% |
| **2013** | 5,223.0 | 124.7 | 2.4% |
| **2014** | 5,881.1 | 143.4 | 2.4% |
| **2015** | 6,570.5 | 158.7 | 2.4% |
| **2016** | 7,430.1 | 154.8 | 2.1% |
| **2017** | 8,084.2 | 168.5 | 2.1% |
| **2018** | 8,760.2 | 197.0 | 2.2% |
| **2019** | 9,236.8 | 241.7 | 2.6% |
| Total | [illegible] | [illegible] | 2.8% |

Fuente: Fuente: CSS, Informes Financieros.




El cuadro y la gráfica adjunta muestran los ingresos financieros en relación a los fondos de reserva. Se observa una disminución de los rendimientos de las reservas, desde un pico del 4.5 % en el 2005 hasta el 2.6 % en 2019. Los administradores de la CSS no han sido transparente sobre este tema, violando las disposiciones de la propia Ley 51, de la cual no somos sus defensores, por sus nefastos efectos sobre las pensiones y la administración de la CSS que lesiona las capacidades de autonomía de la institución. (Art. 28, numeral 19, Art. 105) En algún momento que ha suministrado alguna información al respecto, ha señalado que el rendimiento oscila entre el 0.5 % y el 6.5 %, cuestión claramente ridícula porque dicho rango nada dice en realidad.

| Panamá, CSS. Depósitos de plazo fijo 2010-2019 (En millones de balboas) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Año | Total | Banco Nacional | Caja de Ahorros | Banca Privada |
| 2010 | 959.7 | 673.7 | 272.0 | 14.0 |
| 2011 | 1,604.4 | 1,215.2 | 362.0 | 27.1 |
| 2012 | 1,839.0 | 1,331.3 | 482.9 | 24.8 |
| 2013 | 2,213.2 | 1,756.6 | 439.4 | 17.1 |
| 2014 | 1,904.1 | 1,242.8 | 578.1 | 83.1 |
| 2015 | 2,458.5 | 1,101.7 | 658.9 | 698.0 |
| 2016 | 2,258.9 | 939.4 | 647.0 | 672.5 |
| 2017 | 2,874.1 | 1,533.6 | 695.0 | 645.5 |
| 2018 | 3,105.3 | 1,568.3 | 961.5 | 575.5 |
| 2019 | 2,319.6 | 800.6 | 1,102.9 | 416.2 |
| Fuente: CSS, Informes Anuales. | | | | |

La institución debía suministrar a los asegurados informes sobre el rendimiento según tipo de inversión, señalando la proporción de las reservas en cada una de las inversiones. Esto no se ha hecho. Cuánto se recibe de depósitos a corto plazo (un año) y plazo fijo, más de un año, (según banco y período del depósito), en cada una de las instituciones donde se tienen las reservas, el porcentaje que corresponde con relación al total de reservas, además de los intereses a que se han adquirido instrumentos financieros (bonos, letras del tesoro, pagarés y títulos similares). Nada de esto se ha hecho. La información es muy agregada sin permitir evaluar la gestión de los fondos de los asegurados.

Observando el cuadro sobre los depósitos a plazo fijo, según bancos oficiales y banca privada, se observa que a partir de 2015, con el Gobierno de Varela, la banca privada recibe proporcionalmente mayor depósitos. Así mismo hay un cambio de la importancia de los depósitos hacia la Caja de Ahorros y en menor grado al Banco Nacional. Pero no es posible evaluar las causas de esta decisión financiera, porque no se ha informado las razones y tampoco se conocen las tasas de interés a que se pactaron los depósitos. Es una ausencia total de transparencia en el manejo de las reservas de los asegurados.

### 7.5 Complacencia con la morosidad de los empresarios

| Panamá, CSS. Depósitos de plazo fijo, Oficial y Banca Privada. 2010-2019 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Panamá, CSS. | Total | Banco Nacional | Caja de Ahorros | Banca Privada |
| 2010 | 100% | 70.2% | 28.3% | 1.5% |
| 2011 | 100% | 75.7% | 22.6% | 1.7% |
| 2012 | 100% | 72.4% | 26.3% | 1.3% |
| 2013 | 100% | 79.4% | 19.9% | 0.8% |
| 2014 | 100% | 65.3% | 30.4% | 4.4% |
| 2015 | 100% | 44.8% | 26.8% | 28.4% |
| 2016 | 100% | 41.6% | 28.6% | 29.8% |
| 2017 | 100% | 53.4% | 24.2% | 22.5% |
| 2018 | 100% | 50.5% | 31.0% | 18.5% |
| 2019 | 100% | 34.5% | 47.5% | 17.9% |
| Fuente: CSS, Informes Anuales. | | | | |

La morosidad de los dueños de las empresas es otro mal crónico de la CSS y que, al igual que la evasión de las cuotas, a ninguna de las administraciones les ha preocupado esta situación, y por el contrario, el mal se ha expandido. La morosidad creció durante 2005-2019 en un 150 %; de 131 millones que había en el 2005 cuando se impuso la Ley 51, a 298 millones, sin contar 41.2 millones de balboas que la administración borró de un plumazo de los libros de contabilidad, por ser, supuestamente "incobrables". Pero sucede que, de los 300 millones de morosidad, 205 millones se produjeron en los últimos 14 años, evidenciando que nunca ha habido interés en resolver el problema. Este es un mal endémico. Los empresarios crean una empresa para realizar un proyecto en particular, los últimos meses les descuentan las cuotas a los trabajadores, y luego no las pagan al Seguro Social, como tampoco la parte correspondiente al empresario. Literalmente, se la roban, y los trabajadores les costará más poder cubrir las cuotas mínimas para jubilarse. Luego, cierran la empresa y esta "jurídicamente" desaparece, pese a que quienes fueron los dueños están vividos y coleando, gozando de los dineros robados a los trabajadores. No hay norma que lo impida porque el registro público no requiere paz y salvo con la CSS para tramitar el cierre de la empresa. El robo se hace legal y queda impune y, además, los ladrones quedan en el anonimato porque la Administración de la CSS termina siendo cómplice y no los denuncia con nombre y apellido. El carácter de delito de la retención de las cuotas obrero-patronales que termina expresándose como

"moratoria", lo explica muy claramente la profesora Anayansi Turner[47], quien, además, plantea que existen recursos legales que los directores de la CSS no han utilizado, para impedir los robos por medio del cierre de las empresas, u otros procedimientos. Añade la jurista que es factible la denuncia penal contra el director de la institución por no haber cobrado las cuotas.

Esta morosidad, calculando igualmente un rendimiento modesto de 4 %, resulta en un robo de las cuotas de los trabajadores de 477 millones de dólares. Pero a los Gobiernos, para nada les interesa eso, y siguen tolerando el robo y el desastre administrativo, no porque no lo puedan arreglar, sino porque no lo quieren hacer; no es de conveniencia a los intereses económicos de poder. La triste realidad.

Nada de esto habla la administración de los señores Lau-Bustamante, y menos los gremios empresariales o el Gobierno. Prefieren hacer caer el problema, una vez más, en el más débil, en el trabajador.

No bastando con la morosidad de la empresa privada, cuyos representantes se dan golpes de pecho de ser los más inmaculados, pero que terminan defendiendo los delitos de su casta social, está también la morosidad del propio Gobierno. En el 2019 se supo que el Gobierno había pagado a la CSS 421.4[48] millones de balboas de cuotas obrero-patronales que no pagaba desde 2014, responsabilizando al Gobierno de Juan Carlos Varela Si la deuda es de tan vieja data, queda la duda de si el Gobierno pagó la multa por la morosidad, porque la Ley 51 (art. 107), no exime al Gobierno de esta penalización, la cual se establece en no menos del 1 % anual. O si, por el contrario, fue autocondonada. No parece razonable que la deuda se refiriera a los 5 años de morosidad porque, de ser así, la multa resultaría en unos 120 millones de balboas. Si supusiéramos que la morosidad corresponde a los últimos dos años, aun así la multa sería de 50 millones de balboas. No hay nada claro al respecto, y solo queda la sospecha de que nuevamente los asegurados fueron robados, esta vez por el Gobierno de turno.

### 7.6 Los jubilados reciben pensiones bajas

Algo que expresa el grado de insensibilidad humana por parte de los empresarios y de quienes administran el Estado, en contra de los intereses de los sectores más desprotegidos de la sociedad, es la pretensión de reducir aún más las pensiones cuando estas ya son tan bajas que en la mayoría de los casos no es posible que cubran las necesidades más elementales de los trabajadores y las familias.

La reforma de 2005, con la Ley 51, significó una reducción drástica de las pensiones para los jóvenes que ingresarían por primera vez a cotizar al mercado laboral. Como se ha señalado, la ley estableció que a partir del 1 de enero de 2008 ningún nuevo cotizante ingresaría al sistema de reparto definido, es decir, al sistema solidario, y entraría, automáticamente, al de cuentas individuales, al sistema privatizado de pensiones. De no corregirse semejante aberración ahora, a esta población le tocará vivir condiciones de pensión sumamente precarias, dado que verán disminuidos sus ingresos, jubilándose apenas con el 40 % de su salario promedio de los últimos 10

(47) Turner, Anayansi, (2020) "La retención indebida de cuotas es un delito". Periódico, El Siglo, 28 de enero. Recuperado el 10 de febrero. http://elsiglo.com.pa/opinion/retencion-indebida-cuotas-delito/24149650
(48) https://www.panamaamerica.com.pa/economia/gobierno-cancelo-1836-millones-de-cuentas-hereda-des-por-varela-1166167

años, como dice la ley actual. Cualquier cambio que se haga en la ley, relacionada a las pensiones, impactará aún más negativamente en la jubilación de los jóvenes

El sistema de cuentas individuales, además de reducir las pensiones en relación a las que se recibirían en el Sistema Solidario, no garantiza un monto de pensión al momento de jubilarse. Con cuánto se jubilarán los jóvenes de hoy día es incierto. Depende de las inversiones que quienes administran los fondos hagan y los rendimientos respectivos. Un error de cálculo en cuanto a los riesgos puede hacer desaparecer los fondos de los jubilados, como ya ha ocurrido en otros países. Por ello, apenas 30 países de 192 que existen, se aventuraron a privatizar los fondos de pensión, y hoy día, 18 de estos 30 han regresado al sistema público de pensiones. Esto es algo que los adalides de la privatización de las pensiones no mencionan, ni quieren hacerlo. Los estudios muestran que quienes administran nunca pierden y hacen cargos de administración a su antojo. Si los títulos-valores en que invierten bajan su rendimiento, ellos siguen cobrando aunque las reservas disminuyan.

Pero esto no es todo. Al momento de jubilarse, usted tendrá una pensión según "su ahorro" y los rendimientos de esos ahorros que han invertidos entes privados que su interés es obtener una ganancia del negocio, aunque usted no reciba buenas pensiones. Si ha ahorrado poco, tendrá pensiones bajas. Simple. Si los rendimientos no han sido muy buenos, entonces eso también impactará el monto de su pensión. Pero, adicionalmente, se estima (ellos) cuántos años podría usted vivir después de jubilarse y se divide su ahorro capitalizado por esos años de vida y recibirá un pago mensual según esos cálculos. Pero, al cabo de cierto tiempo, 3 o 5 años, se hace otra evaluación de sus expectativas de vida. Si ellos deciden que es muy probable que usted viva más tiempo del que originalmente se pensó, entonces se le tendrá que bajar la pensión, para que le alcance. Si no lo hiciera, y usted vive más tiempo, usted recibirá una pensión hasta que se agoten sus fondos. Después de eso deberá arreglárselas como pueda. Es lo más inhumano; y poco les importa con la vida de los trabajadores. A esto se enfrentan los jóvenes de hoy día, lamentablemente. Por ello es urgente unificar los sistemas de pensiones.

El informe de la Junta Técnica Actuarial que comentaremos más adelante, precisamente, es una prueba de lo que aquí afirmamos; que el sistema solidario permite mejores pensiones (aunque son muy bajas) que el sistema de cuentas individuales, porque ellos afirman que, si se unifica el sistema de pensiones, las reservas alcanzaran hasta el 2041 (antes habían dicho que alcanzaban hasta el 2051, y rápidamente cambiaron) pero que los déficits anuales aumentarían. Esto es cierto, pero no dicen ¿por qué? Aquí lo decimos, porque si todos se jubilan según el sistema solidario, recibirán pensiones más altas que en el sistema individual-privado, y como lo comparan con el mismo monto de ingresos por cuota, entonces los saldos deficitarios aumentan. Pero ello es debido a que el sistema solidario permite pensiones más altas; no buenas como para que los jubilados tengan una vida digna, pero mejores que el de cuentas individuales. Pero no se les ocurre pensar en que se puede conseguir mejores ingresos si se evita la evasión, la morosidad, la banca oficial y privada interna paga mejores intereses, si el Gobierno emite títulos con rendimientos mejores, si se permite que la Institución tenga mayor autonomía y desarrolla proyectos de préstamos a jubilados y otras inversiones productivas, incluyendo financiar programas de vivienda. Nada de eso se le ocurre a estos actuarios que trabajan para bancos y aseguradoras y, por tanto, tienen conflicto de intereses.

El cuadro que presentamos a continuación muestra que la gran mayoría de los jubilados reciben bajas pensiones. Es absolutamente inhumano pretender bajar aún más las pensiones aplicando medidas paramétricas. El planteamiento de FRENADESO ha sido siempre que los trabajadores

deben jubilarse con su último sueldo, sobre todo aquellos a quienes sus salarios no les permiten cubrir los costos de la canasta básica, no solo de alimentos, sino el resto de los gastos (vivienda, salud, transporte, servicios básicos, recreación, entre otros). Aceptar que sea menos que eso es aceptar que el jubilado debe disminuir su nivel de vida, que, si ya era precario, ahora es condenarlo a mayor precariedad.

La tabla se adjunta muestra que la mayoría de los jubilados recibe pensiones muy bajas. Para 2019, los que recibían una pensión entre 175 y 400 balboas, en promedio reciben pensiones de 287 balboas.

**PANAMÁ-CSS: PENSIONADOS, MONTO TOTAL DE PENSIONES Y PENSIONES PROMEDIO SEGÚN TRAMOS DE PENSIÓN**

| Tramos de pensiones | 2005 | | | | 2019 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número de pensionados | Total de dinero en pensión anual | Promedio por Tramo de Pensión | Promedio acumulado de las pensiones | Número de pensionados | Total de dinero en pensión anual | Promedio por Tramo de Pensión | Promedio acumulado de las pensiones |
| Hasta 175 | 23,296 | 36,009,077 | 128.8 | 128.8 | 10,052 | 16,723,986 | 138.6 | 138.6 |
| 175.01-200 | 22,700 | 52,102,245 | 191.3 | 159.6 | 6,308 | 14,368,574 | 189.8 | 158.4 |
| 200.01 - 250 | 20,586 | 54,617,068 | 221.1 | 178.6 | 18,591 | 50,385,430 | 225.9 | 194.3 |
| De 250.01-400 | 29,036 | 109,802,276 | 315.1 | 220.1 | 101,677 | 389,804,235 | 319.5 | 287.4 |
| 400.01-600 | 22,368 | 132,657,334 | 494.2 | 272.1 | 52,984 | 310,413,840 | 488.2 | 343.6 |
| 600.01-900 | 19,274 | 167,352,215 | 723.6 | 335.5 | 45,949 | 405,042,243 | 734.6 | 419.8 |
| 900.01-1200 | 7,217 | 86,152,086 | 994.8 | 368.4 | 17,928 | 219,367,156 | 1,019.7 | 462.3 |
| 1200.01-1500 | 2,823 | 49,349,220 | 1,456.8 | 389.3 | 12,235 | 203,282,766 | 1,384.6 | 504.7 |
| 1500.01-2000 | 242 | 4,377,743 | 1,507.5 | 391.1 | 4,053 | 91,594,402 | 1,883.3 | 525.4 |
| 2000.01-2500 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 | 4,223 | 122,065,829 | 2,408.8 | 554.5 |
| | 147,542 | 692,419,264 | 391.1 | | 274,000 | 1,823,048,461 | 554.5 | |

Fuente: CSS, Años respectivos.

En la siguiente tabla, la situación se muestra más dramática. El 50 % (49.9 %) de los pensionados tiene pensiones que van de 175 a 400 balboas. El qué más, recibe es 400 balboas; el que menos, 175 balboas. Hablamos de 136,000 jubilados. Son pensiones inhumanas. Imaginemos a los jóvenes que recibirán aún menos que en el sistema solidario, que son los datos que muestran las tablas referidas, ya que aún no se ha jubilado ningún trabajador del sistema de cuentas individuales, llamado, eufemísticamente, “sistema mixto”.

**PANAMÁ-CSS: PENSIONADOS, MONTO TOTAL DE PENSIONES Y PENSIONES PROMEDIO SEGÚN TRAMOS DE PENSIÓN (Porcentajes)**

| Tramos de pensiones | 2005 | | | 2019 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Porcentajes | | | Porcentajes | | |
| | Pensionados | Pagos por Pensiones | Promedio por Tramo de Pensión | Pensionados | Pagos por Pensiones | Promedio por Tramo de Pensión |
| Hasta 175 balboas | 15.8% | 5.2% | 15.8% | 3.7% | 0.9% | 3.7% |
| 175.01-200 | 15.4% | 7.5% | 31.2% | 2.3% | 0.8% | 6.0% |
| 200.01 - 250 | 14.0% | 7.9% | 45.1% | 6.8% | 2.8% | 12.8% |
| De 250.01-400 | 19.7% | 15.9% | 64.8% | 37.1% | 21.4% | 49.9% |
| 400.01-600 | 15.2% | 19.2% | 80.0% | 19.3% | 17.0% | 69.2% |
| 600.01-900 | 13.1% | 24.2% | 93.0% | 16.8% | 22.2% | 86.0% |
| 900.01-1200 | 4.9% | 12.4% | 97.9% | 6.5% | 12.0% | 92.5% |
| 1200.01-1500 | 1.9% | 7.1% | 99.8% | 4.5% | 11.2% | 97.0% |
| 1500.01-2000 | 0.2% | 0.6% | 100.0% | 1.5% | 5.0% | 98.5% |
| 2000.01-2500 | 0.0% | 0.0% | 100.0% | 1.5% | 6.7% | 100.0% |
| | 100.0% | 100.0% | | 100.0% | 100.0% | |
| **Totales Absolutos** | **147,542** | **692,419,264** | **391** | | **274,000** | **1,823,048,461** |

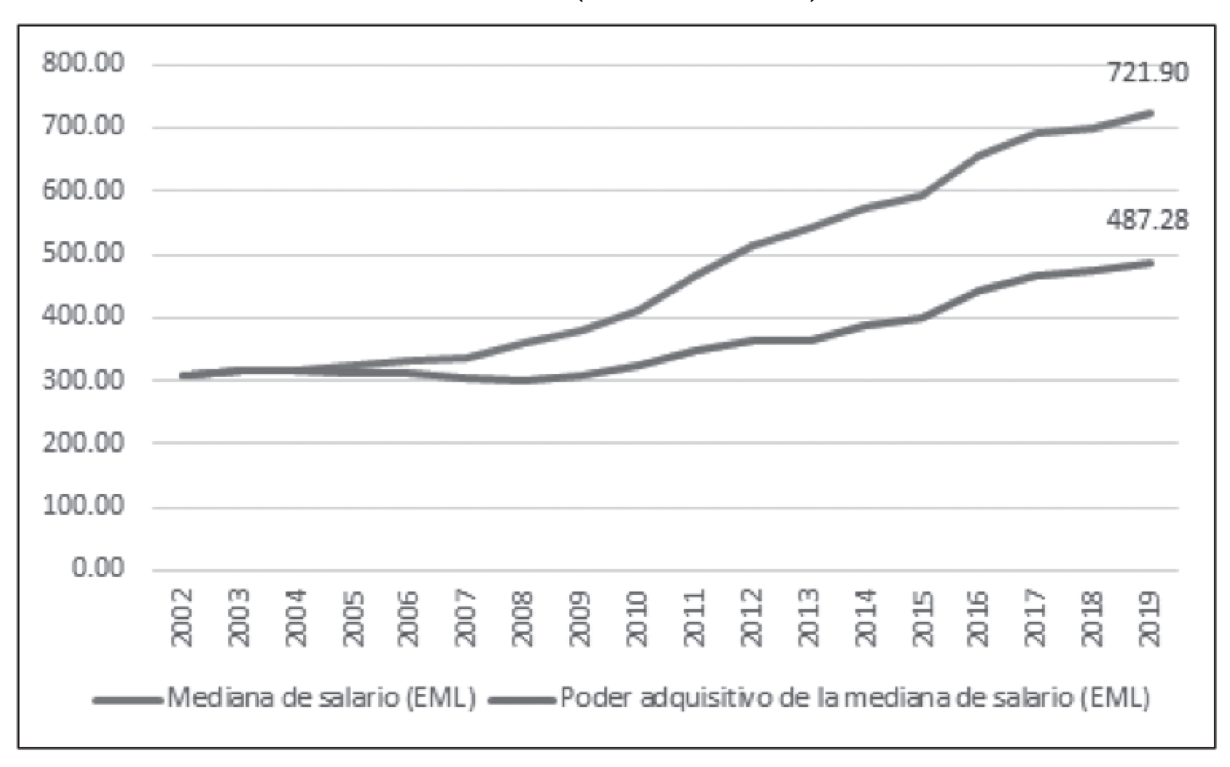
Fuente: CSS, Años respectivos.

Tampoco podemos inculpar a estos trabajadores de los problemas que tienen la CSS y las pensiones. Pero debemos preguntarnos, además, con los salarios que se pagan en el país, qué capacidad de ahorro tienen las familias para mejorar sus pensiones. Ninguna. Las pensiones de los trabajadores no puede basarse en su capacidad de ahorro, como sugieren los adalides de la privatización de las pensiones, sino que el Estado y la empresa privada deben sostener sus pensiones. Es la mínima retribución que la sociedad les debe dar a quienes han trabajado toda su vida produciendo riqueza para que otros la disfruten y se queden con ella.

Pero el problema es todavía aún más grave para los jubilados. La ley no contempla indexación de las pensiones según el costo de la vida, de manera que está condenado a morir con la pensión que originalmente se le asignó. Esto, con el tiempo, va deteriorando la capacidad adquisitiva de las pensiones, ya que estas, debido al aumento de los precios de los bienes y servicios, van perdiendo poder de compra.

La gráfica siguiente muestra lo que ha ocurrido desde 2002. El poder adquisitivo del salario se ha deteriorado en un 33 %. Para comprar algo que en 2002 valía un balboa (incluso en 2004, porque no hubo mucha variación en estos años), ahora se requiere 1.33 balboas. Un balboa de hoy vale 67 centavos de 2002. Por ello FRENADESO también ha planteado que las pensiones deben aumentar según el costo de la vida, como ocurre en la mayoría de la economías denominadas desarrolladas, y que muchos de los representantes empresariales y del Gobierno las toman de referencia (pero para esto no) como imágenes de hacia dónde debemos caminar. No hacerlo es condenar a los adultos mayores a vivir en condiciones peores de las que vivieron durante su vida activa, que ya de por sí, para la mayoría, no era una vida digna.

**Gráfica. Mediana de salario y poder adquisitivo de la mediana de salario: 2002-2019 (IPC 2002=1.00)**




Fuente: elaboración propia con base en encuesta de mercado laboral e índice de precios al consumidor

### 7.6.1 Los jóvenes y mujeres, con peores pensiones

La situación previamente descrita es más grave para las mujeres, quienes son discriminadas en los puestos de trabajo con inferiores salarios. Esto lo confirma uno de los informes del Instituto Nacional de la Mujer (2016).

"La relación de cotizantes a la seguridad social es 2 a 1 a favor de los hombres; aproximadamente el 30 % de las mujeres mayores de 15 años carecen de ingresos propios".(p. 61) [49]

La disparidad en la participación en el mercado laboral entre mujeres y hombres alcanza a los jóvenes. Las tasas de actividad económica para los hombres de entre 20 y 29 años son sustancialmente superiores a las de las mujeres, por encima del 80 % en los primeros y 52 % para las mujeres.

El desempleo de las personas entre 20 y 29 años es el más alto si se consideran todos los grupos de edad, y tanto para hombres como para mujeres. Esto demuestra lo complicado que resulta para los jóvenes iniciar su vida laboral, y el contexto de precariedad, inestabilidad y bajos salarios que deben enfrentar. Sin embargo, la situación del desempleo es más severa en las mujeres jóvenes. La

(49) Instituto Nacional de la Mujer. (2014). VI Informe Clara González (2011-2013) Informe final, 29 de agosto, Panamá. https://inamu.gob.pa/informe-nacional-clara-gonzalez/

tasa de desempleo para mujeres entre 20 y 29 años fue superior a la de los hombres de la misma edad para todos los años del periodo 2001-2019. El problema se ha agravado entre las mujeres de 20 a 24 años, cuya tasa de desempleo en 2019 es casi el doble que la de los hombres.

La disparidad en ingresos entre hombres y mujeres también es una expresión importante de la desventaja de las mujeres en términos de seguridad social. Se enumeran algunas dinámicas recopiladas en el diagnóstico de género sobre la participación de las mujeres en la ciencia en Panamá [50]:

- Hay más mujeres en los rangos salariales más bajos (de 100 a 174 dólares) y menos en los más altos (de 2,000 y 3,000 y más).
- La brecha salarial de género a un mismo nivel de instrucción es del 62 % en el nivel de estudios de primaria, 58 % en el nivel de estudios vocacionales, 57% en el nivel de estudios de secundaria y 42 % en el nivel de estudios universitarios.

De igual manera, la situación de informalidad afecta de manera más aguda a las mujeres. Según el mismo documento ya citado, entre 2006 y 2013 la tasa de informalidad fue superior para las mujeres. En el periodo 2014-2017 la tasa de informalidad fue ligeramente superior para los hombres, pero en los últimos años la tendencia ha vuelto a ser desfavorable para las mujeres, al punto de que en 2019 la tasa de informalidad es del 45. 4% para las mujeres y del 44.5 % para los hombres.

En estas circunstancias, si ya las expectativas de pensiones del sistema de cuentas individuales son un 40 % más bajas que las del sistema solidario, es claro que todos los jóvenes en general tendrán mayores dificultades de cubrir las cuotas mínimas necesarias para jubilarse, pero es aún más grave el problema para las mujeres, a quienes el desempleo afecta severamente y, además, tienen salarios inferiores. Es un futuro nada reconfortante para todos, y más grave para las mujeres.

### 7.6.2 Perfiles de pensionados y las desigualdades

Es por ello que presentamos una radiografía y analogía de perfiles de pensiones que pernotan en nuestro sistema de seguridad social, conformado por múltiples perfiles de ocupaciones y/o sectores de la actividad económica que presentan diferentes características, diseños, especialidad, obligatoriedad y población objetivo de estudio.

Este escenario de planillas de pensiones que se presentan en el cuadro siguiente, nos permite establecer los perfiles por grupos de pensionados, tipo de pensión según leyes vigentes, pensión por ocupación y comparar perfiles, incluyendo el aspecto de la informalidad laboral.

Fuerza pública: Policía Nacional, Servicio Nacional de Fronteras, Servicio Nacional Aeronaval Servicio Nacional de Migración, Servicio de Protección Institucional, Cuerpo de Bomberos de Panamá e inclusive el Sistema Penitenciario.

Las jubilaciones especiales en la fuerza pública contienen privilegios que se expresa en la desigualdad con relación al resto de los trabajadores. Los beneficios establecidos en estas leyes especiales, no solo son inconstitucionales por establecer fueros y privilegios injustificados con relación a otras categorías de trabajadores de servicio públicos y trabajadores de las empresas privadas, algunos de ellos cuyas jubilaciones especiales fueron eliminadas en 1997 bajo el periodo

(50) https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2019/02/Diagnostico_Genero_Ciencia_Panamacon_Sumario_Ejecutivorev2-1-2.pdf

de Gobierno del PRD y Ernesto Pérez Balladares, sino que además se le ha negado a trabajadores, cuya actividad no solamente es riesgosa, generando un alto grado de desgastes físico y emocional, lo que representa peligro para su salud, tal es el caso específico de los trabajadores de la construcción.

| NÚMERO DE PENSIONADOS SEGÚN TIPO DE PLANILLAS | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mes-Años | Subsistema Mixto | | Subsistema Exclusivo de Reparto Definido | | IRHE | INTEL | Dietilen glicol | Hepa rina | Afectados de Bocas del Toro |
| | Regular | Indemi nizacio nes | Regular | Indemi nizacio nes | | | | | |
| ene- | 389 | 31 | 269,251 | 486 | 111 | 69 | 1,059 | 18 | 484 |
| feb- | 405 | 33 | 270,287 | 520 | 111 | 68 | 1,060 | 18 | 483 |
| mar- | 420 | 74 | 271,983 | 1,186 | 111 | 68 | 1,059 | 18 | 483 |
| abr- | 441 | 63 | 274,354 | 493 | 109 | 68 | 1,065 | 18 | 483 |
| may- | 455 | 45 | 276,284 | 424 | 109 | 68 | 1,062 | 20 | 483 |
| jun- | 482 | 67 | 277,334 | 629 | 107 | 67 | 1,062 | 20 | 483 |
| jul- | 521 | 19 | 278,418 | 444 | 106 | 66 | 1,064 | 20 | 483 |
| ago- | 540 | 0 | 279,501 | 220 | 105 | 65 | 1,064 | 20 | 483 |
| sep- | 556 | 57 | 280,507 | 0 | 104 | 65 | 1,062 | 20 | 482 |
| oct- | 573 | 47 | 281,513 | 517 | 102 | 65 | 1,061 | 20 | 482 |
| nov- | 609 | 0 | 282,673 | 40 | 102 | 65 | 1,057 | 20 | 482 |
| dic- | 624 | 0 | 283,414 | 128 | 101 | 63 | 1,055 | 20 | 482 |
| ene- | 645 | 0 | 283,769 | 0 | 101 | 63 | 1,054 | 20 | 482 |
| feb- | 663 | 0 | 284,602 | 1,490 | 101 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| mar- | 676 | 0 | 285,709 | 767 | 99 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| abr- | 690 | 2 | 286,557 | 727 | 99 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| may- | 706 | 381 | 287,391 | 249 | 99 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| jun- | 710 | 48 | 286,943 | 422 | 98 | 63 | 1,046 | 20 | 482 |

Para este sector se reconoce que con 25 años y 30 años de servicios ininterrumpidos tendrán derechos a jubilaciones con el 100 % de su último salario. Prevé la posibilidad que se retiren con solo 25 años de servicios en la institución, aunque con el 70 % de su último salario, sin embargo, al cumplir la edad de jubilación que corresponda tendrían derecho al 100 % de su último salario. Para el resto de "los mortales", el resto de los trabajadores, deben tener la edad de jubilación y la base de su pensión es solo el 60 % del sueldo promedio de los mejores 10 años.

El salario mínimo cuando se inicia, supera entre el 25 % y el 40 % el de otras actividades económicas, con aumentos regulares. Existe una élite de 365 comisionados y subcomisionados; Los salarios de los omisionados están por encima de los 4,300 balboas cada uno, además de devengar gastos de representación, así como sobresueldo por antigüedad y por título.

FRENADESO ha cuestionado la política "especial" hacia este grupo de trabajadores y, sobre todo, los altos salarios de los rangos de mayor hacia arriba. No negamos que puedan tener el derecho de jubilarse anticipadamente, y menos que sea con el salario completo. Repetimos; para los policías de rango de capitán hacia abajo. Pero lo que planteamos es que todos tenemos el derecho

de jubilarnos anticipadamente y con el último salario. No deben existir fueros ni privilegios como señala la Constitución de la República. En el caso de los trabajadores de la construcción y de otras profesiones de alto riesgo, con mayor razón deben tener condiciones especiales de jubilación considerando este hecho, que no es contrario a la Constitución. En el sector construcción ocurren más muertes por accidentes de trabajo que los que se reportan en la policía debido al ejercicio de sus funciones.

Asalariados/voluntarios: Construcción, educadores, sector agrícola, trabajador doméstico e independientes que cotizan, enfermeras, médicos, abogados, economistas, resto de trabajadores y/o profesionales cotizantes.

Población abandonada: Aquellos que no cotizan y no logran cumplir con el mínimo de cuotas.

Full extras: Combinan el trabajo y las pensiones después de la edad normal de jubilación, Personas que ya cumplieron las condiciones para jubilarse y siguen en la formalidad y cotizan al sistema, cuyas cuotas no suman a sus pensiones.

Este grupo es de 42,423 trabajadores y representaba el 15 % del total de jubilados a diciembre de 2019. Algunos han querido señalar este grupo de trabajadores como los causantes de que los jóvenes no consigan empleo, queriendo desviar la atención sobre las causas estructurales del desempleo y del crecimiento de la informalidad, atribuida a la perspectiva neoliberal de política económica del modelo económico.

Según la CSS, los salarios anuales de este grupo de trabajadores-jubilados, suman 831.7 millones de balboas, y aportan 183 millones a la CSS y al programa de IVM 112 millones, que se integran al sistema de pensiones del resto de los potenciales jubilados ya que estos pagos no afectan su pensión vigente.

En el año 2018 la población de asegurados cotizantes en la república, entre hombres y mujeres fue de 1,580,461. Cerca del 3 % de la población asegurada que cotizaba en ese momento eran pensionados, los que en la mayoría de los casos se veían en la necesidad de seguir trabajando, dado que el monto de sus pensiones no les alcanzaba para poder llevar una vida decorosa.

### 7.7 La administración Cortizo-Lau-Bustamante descapitaliza el programa solidario de pensiones

Francisco Bustamante, subdirector de la CSS se planteó una cruzada desde el inicio de la pandemia en los primeros meses 2020 para descapitalizar el fondo de reservas del programa solidario, el sistema de reparto definido. La perspectiva de Bustamante es exclusivamente financiera, como buen funcionario del BID, en donde trabajó por 18 años como "analista financiero". También formó parte del Gobierno de Varela, en el Ministerio de Economía y Finanzas. El FMI recomendó aumentar la edad de jubilación (2015: 7) a 65 años e igualarla para hombres y mujeres[52]. Bustamante comparte la idea de aumentar la edad de jubilación. El BID, donde trabajó por mucho tiempo, sigue el camino del FMI y el Banco Mundial, privilegiando el criterio financiero y no social, por lo que no es extraño el pensamiento de Bustamante. Aun cuando reconoce que el problema es del sistema solidario y que la causa es que al mismo no entran nuevos cotizantes desde el 1.º de enero de 2008, como resultado de las modificaciones del Gobierno del PRD con Martín Torrijos

(52) https://www.laestrella.com.pa/nacional/190814/fmi-edad-aumentar-recomendo-jubilacion

en el 2005, habla en términos genéricos del "programa de Invalidez, Vejéz y Muerte", discurso apocalíptico que repiten todos aquellos que plantean las reformas paramétricas.

Pero, lo que sorprende aún más, es que sabiendo que el problema fue causado por el Gobierno en el 2005, quien acogió la propuesta del sector empresarial (CONEP), prohijada en el pacto de Gamboa con la traición de parte de la dirigencia del movimiento popular, Bustamante ha recomendado persistentemente la descapitalización de los fondos del sistema solidario. En ningún momento se le ha ocurrido (y no se le ocurrirá) exigirle al Gobierno que cubra las pensiones de los jubilados del sistema solidario, porque fue el responsable de esta catastrófica decisión. Desde el principio planteó vender títulos (bonos, pagarés) por 1,100 millones de balboas. Para diciembre de 2019 el fondo registraba 1,468 millones. Según Bustamante era para resolver un problema de "liquidéz". La propuesta formal fue presentada en junio de 2020 a la junta directiva, la cual, según se reporta, fue rechazada[53], sin embargo, Bustamante y Lao, con el beneplácito del Gobierno, siguió con el plan y lo ha estado ejecutando, de manera encubierta. El presidente Cortizo había dicho al principio que ello no se haría, pero el Gobierno ha participado en el plan de Bustamante y Lau. En octubre de 2020, la CSS hizo efectivo notas y bonos del Gobierno que vencían en el 2021 y 2022, por 420.8 millones. El Gobierno los pagó anticipadamente con deuda adquirida mediante la emisión de otros bonos. Los directivos de la CSS, Lau-Bustamante, con la complicidad de la mayoría de la junta directiva permitieron esta transacción, recursos que, al decir de Bustamante, "facilitan liquidez", pero con ello también se descapitalizaba el fondo del sistema solidario de pensiones. El representante de CONUSI ante la junta directiva es el único que se ha opuesto a estas patrañas, en abierta minoría, y ha planteado que es el Gobierno el que debe traspasar partidas a la CSS para pagar las pensiones porque fue quien creó el problema en el 2005. Pero se ha impuesto la complicidad de la mayoría de la junta directiva, en la que, lamentablemente, también se cuentan representantes de los trabajadores y jubilados.

Pero cuando se trata de echarle manos a los fondos de la CSS, los atracadores se vuelven "ingeniosos". Después de la venta expuesta anteriormente de parte de las reservas del programa solidario, inventaron otro atraco. Ocurre que el Gobierno le debía a la CSS cuatrocientos ventiún millones trescientos setenta mil balboas (421,370,000 balboas) de pagos atrasados que no había hecho desde el año 2011. En diciembre de 2019, el Gobierno emitió varios bonos, entre ellos el que aquí comentamos. El Gobierno le pago a la CSS con bonos. Es importante resaltar que fue emitido a una tasa de interés pírrica del 3 % anual, y pagadero en 10 años (2029) y los intereses cada 6 meses. En estas condiciones, el rendimiento de este bono serían 146 millones de balboas. Los genios del atraco a la CSS ahora plantearon que la propia CSS, que posee este bono, hiciera una transacción interna: la CSS comprará-venderá a la CSS. El programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de cuentas individuales, cuyas reservas han estado creciendo porque solo este programa recibe cotizantes, comprará el bono de 421 millones. De este bono, 212 millones son del programa de Administración y 190 millones pertenecen al programa solidario. De esta manera, los "genios" atracadores que administran la CSS, en complicidad con la mayoría de la junta directiva, le resolvían un problema al Gobierno, porque debiera ser el Gobierno quien enfrentara los pagos de pensiones de los jubilados y no que se descapitalizara el programa vendiendo sus reservas. Aquella vieja idea que el "genio" de Bustamante gritó a viva voz de vender 1100 millones en bonos para darle "liquidez" a la CSS y pagar las pensiones, ahora lo hacen poco a poco. Con esta transacción,

(53) https://www.laestrella.com.pa/nacional/200611/junta-directiva-css-presenta-cinco

ya han concretado la venta de más de la mitad de lo que planteaba Bustamante, y con seguridad allí no terminará el vía crucis que sufren los asegurados y pensionados.

Son realmente atracadores. No existe otra palabra para calificarlos. Repetimos: es el Gobierno quien tiene que hacerle frente a las pensiones porque fue quien tomó la decisión en el 2005 de crear las cuentas individuales, y es lo que tiene el programa Solidario en la situación en que está. Queda claro que la guerra del Gobierno y de los empresarios no es contra la COVID-19, sino contra los trabajadores.

### 7.8 Crítica al informe de la Junta Técnica Actuarial

Existen dos grupos que preparan informes actuariales sobre la CSS. Uno es la Junta Técnica Actuarial (JTA), cuyo nombramiento se fundamenta en el artículo 217 de la Ley 51 de 2005, y la otra es el departamento actuarial de la CSS (DA-CSS).

En febrero de 2021, la JTA presentó un informe a la junta directiva (JD) de la CSS y al "Poder Ejecutivo – MEF". Uno de los miembros de esta Junta Técnica es Andrés De la Guardia Oteiza, vicepresidente técnico de la aseguradora ASSA, donde el grupo Motta tiene importantes intereses, en esa compañía de seguros.

En esta presentación, se señala que los objetivos eran[54]:

1. Presentar el flujo financiero del subsistema exclusivo de reparto definido (SEBD). (Pilar solidario)
2. Responder a la solicitud "especial" de la JD que muestre la unificación de los dos subsistema y evaluar sus implicaciones.
3. Presenttar recomendaciones para equilibrar el sistema de reparto definido (SEBD).

**Observaciones:**

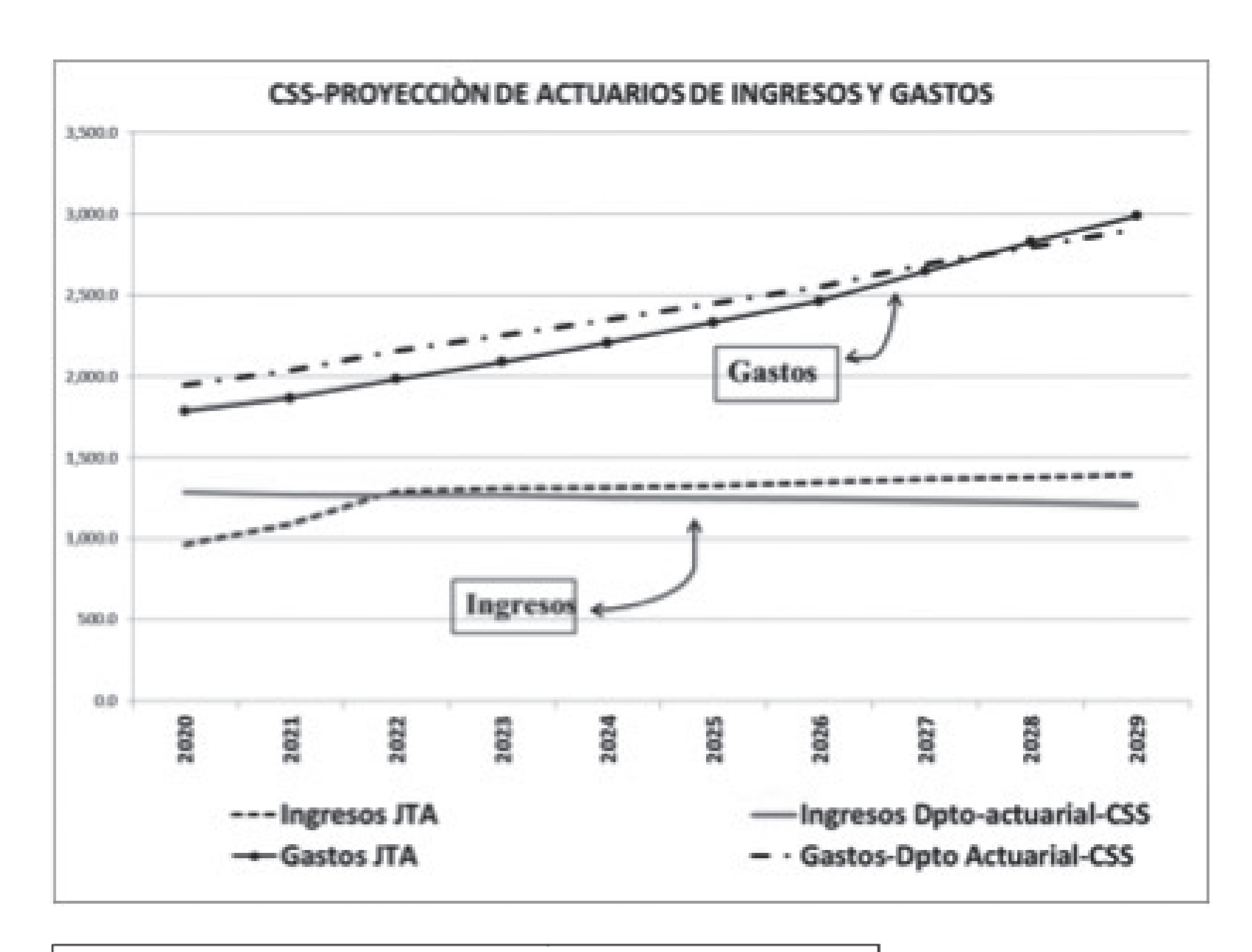
En cuanto a los flujos financieros, se presentaron los datos de la JTA (quienes hicieron la presentación) y los datos del departamento actuarial de la CSS. Llama la atención que los datos no coinciden, y no hay explicación al respecto. Simplemente, obvian esto y prefieren decir que "lo importante a resaltar es que ambos modelos actuariales concluyen que las reservas se acabarán a inicios de 2024, si no se hace nada". Pero esto no es cierto; es igual de importante saber por qué las cifras de los modelos actuariales no son iguales, pero llegan a los mismos resultados. Y las respuestas tienen que ser satisfactorias en términos del método para la evaluación financiera. Esto no es algo que se pueda obviar, tratándose de un tema de tanta importancia .

(54) Se realizó, según el documento comentado, el 4 de febrero de 2021.

| TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL: 2020-2029 | | |
|---|---|---|
| Detalle | INGRESOS | GASTOS |
| JTA | 3.23% | 5.77% |
| Dpto-Act-C | -0.60% | 4.45% |
| Fuente: JTA, 4-feb-2021. | | |

Añadimos aquí que las tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos y gastos (egresos) de ambos grupos de actuarios. La JTA a la que, al parecer, se le da mayor credibilidad, sin saber por qué, asumió un crecimiento de ingresos de 3.23 % por año y de gastos del 5.77 %. Los actuarios de la CSS, contrariamente, asumieron un cremiento de ingresos negativos para el período (-0.6 %) y para los gastos un crecimiento del 4.45 % anual. Obviamente, con estos supuestos se puede hacer que el resultado final coincida, e incluso cambiar las cifras y llegar a los mismos resultados; y concluir que "las reservas del Sistema Solidario se acabarán en el 2024 si no se hace nada". Lo mismo hicieron en el 2005. Subestimaron los ingresos y sobreestimaron los gastos. Sencillo. Pero surgen otras preguntas relevantes: ¿cuáles son los elementos macroeconómicos que sostienen estos supuestos? ¿Cuánto se asume que crecerán la economía (PIB), el empleo, los salarios, el empleo informal frente al empleo formal, qué se hace para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza?, ¿cuál es la esperanza de vida después de la jubilación? Entre otras. Pero, además, ¿qué tan confiable es esta estimación ahora en tiempos de pandemia?

Mostramos aquí cuadro y gráfica que expresan los datos de la JTA.




| TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL: 2020-2022 y 2023-2029 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Detalle | 2020-2022 | | 2023-2029 | |
| | INGRESOS | GASTOS | INGRESOS | GASTOS |
| JTA | 14.79% | Sin cambio | 1.05% | Sin cambio |
| Dpto-Act-C | Sin cambio | Sin cambio | Sin cambio | Sin cambio |
| Fuente: JTA, 4-feb-2021. | | | | |

Pero, además. de lo anterior, hay otro elemento. La JTA hace un quiebre drástico de los ingresos a partir de 2023, pero mantiene el comportamiento de los gastos, sin que haya tampoco una explicación de ello. (ver gráfica). Se acentúa la disminución de los ingresos y se mantiene el "alto" crecimiento de los gastos. Para los años 2020 a 2022, asume un crecimiento anual de los ingresos del 14.8 % y para los años siguientes del 1.05 %. ¿Por qué este cambio brusco? ¿Por qué los actuarios de la CSS no registran siquiera ingresos positivos y, menos, cambios bruscos en el 2023? Todo esto, a nuestro juicio, pone en duda el análisis que ambos grupos de actuarios presentan, pero que, además, guardan como secreto los parámetros macroeconómicos sobre los cuales se hace la proyección.

Lo que sí queda claro es que no consideran para nada la evasión de las cuotas por parte de las empresas, como tampoco la morosidad de los empresarios, o el rendimiento de las reservas. Un análisis serio debe considerar escenarios sobre estos temas que son de gran importancia para la

CSS. La evasión de la cuota obrero-patronal de 1995-2005 se estimó en el 2005 en 2,376 millones de balboas y durante 2005-2019, en vez de reducirse, se triplicó, alcanzando la espeluznante cifra de 6,285 millones. La morosidad, por su parte, se duplicó en los últimos 14 años. ¿Cómo no considerar esto en las proyecciones?

Otro elemento. Los datos de la presentación inician en el 2020. ¿Por qué no presentar la serie histórica? ¿Cuál ha sido el comportamiento histórico de los ingresos y egresos y, de estos últimos, sobre todo, las pensiones? Aquí vale el proverbio que dice que "quien parte y reparte le toca la mejor parte". Los actuarios asumen escenarios, que consideran que no tienen qué explicar. No obstante, tendrían que sustentarse en algo creíble. No en especulaciones. Pero, en tiempos de pandemia, lo cierto es que poco pueden suponer qué va a pasar. Todo es incertidumbre. Es temeraria la posición de los actuarios, que se escudan en un supuesto "análisis técnico".

Si tomamos en cuenta el comportamiento histórico de los ingresos de la CSS (que, reiteramos, han sido disminuidos por la enorme evasión y la mososidad de los empresarios), solo la parte del IVM ha crecido al 11.8 % anual. Esto es de gran importancia para el análisis que dicen haber hecho para considerar la unificación de los sitemas, el solidario y el individual (mixto). ¿Por qué asumen un crecimiento tan bajo de los ingresos? NO HAY EXPLICACIÓN. Hay que creerles como acto de fe, cuestión que los sectores trabajadores no pueden hacer cuando se trata de su vida futura y la de su familia.

**Veamos ahora qué dicen sobre la unificación del sistema.** Aquí es la tapa del coco, como decimos en buen panameño. Aquí apareció algo que no habían mencionado antes. Las benditas " bases biométricas". Bueno, para los mortales, como la mayoría de nosotros, esto se refiere a las probabilidades que tenemos todos de "jubilarnos cumpliendo todo", que lo hagamos anticipadamente, que nos jubilemos al momento que nos toca o esperemos para recibir una mejor pensión, las expectativas de vivir después que nos jubilamos, etc. Todo esto incide en las proyecciones (los actuarios las llaman "corridas", quizás porque "huyen" del entendimiento de los mortales). En otros países se hace audiencia pública sobre las biométricas, donde participan activamente los afectados. Esto no pasa aquí. Es un tabú. Y esto nos lleva a otro aspecto, que es la falta de transparencia histórica de la JD y de la administración de la CSS sobre el funcionamiento, los informes financieros y actuariales, sobre cotizantes, tasas de interés de las inversiones, con precisión (cuánto paga el Banco Nacional o la Caja de Ahorros, por los depósitos de un año, y de otros períodos?), de manera específica. Ahora dan rangos que carecen de relevancia. Dicen de 0.5 % a 6 %. ¿Qué transparencia puede haber aquí? Es una burla. Los gastos de personal y de medicamentos y material quirúrjico, ¿por qué han aumentado tanto? ¿Por qué las reservas del programa de Enfermedad y Maternidad, que el Gobierno-MINSA quieren llevarse de la CSS, han aumentado en un 803 % en los útlimos 14 años, cuando hay enormes necesidades de atención médica insatisfecha? Se quieren llevar estos fondos, que suman 2,400 millones de balboas.

Volviendo a las biométricas, la JTA dice que hizo las proyecciones asumiendo dos bases biométicas distintas. Y la pregunta sería: ¿por qué? ¿Hay dudas sobre las biométricas aprobadas por la junta directiva? Pero, ¿por qué esas dos? ¿No podría haber una tercera o cuarta base biométrica? Al parecer, no se dan por enterados de las implicaciones de lo que hacen. Tendrían que responder estas cosas, porque ello incide en los resultados de las proyecciones.

Sobre la supuesta evaluación de la unificación del Sistema IVM, llaman la atención dos cosas:

1- No muestran los cuadros detallados por año, como si lo hicieron para el período 2020-2029. Solo muestran gráficas y afirmaciones. Los cuadros son importantes para evaluar lo que afirman, como lo prueban los comentarios hechos previamente.
2- Para el "equilibrio actuarial" no hay claridad sobre el criterio que asumen. Pareciera que ahora no se refieren al artículo 219 de la Ley 51 de 2005, que dice que las reservas deben ser al menos 2.25 veces el gasto, sino que introducen un concepto distinto. Parece que retoman el viejo concepto de "equilibrio actuaral" de las aseguradoras, de las sdministradoras de fondos y de los bancos, que supone que las reservas actuales capitalizadas se correspondan con las potenciales pensiones a pagar en el futuro. Esta confusión también se expresa en el uso de expresiones como "reservas" y "fondos legales". Dicen que, si se unifica el programa IVM, "las reservas tendrán saldos positivos hasta el 2036", y los "fondos legales" se agotan en el 2041".

Pero, sobre la poca claridad en el concepto de "equilibrio actuarial", ello no sería un "error de principiantes", sino un sesgo premeditado en el análisis para precondicionar el resultado de la unificación de ambos sistemas. En el 2005 se refutó ese criterio y se reconoció que, en el sistema solidario, las pensiones de hoy las pagan los cotizantes de hoy y que las pensiones de estos las pagarán los cotizantes futuros, y así sucesivamente. Esto es lo que define el carácter solidario del sistema. Esto explica el articulo 219 de la Ley 51, el cual expresa el reconocimiento de un nuevo concepto de "equilibrio actuarial" para el sistema solidario. Ahora bien, el principio de solidaridad se rompió cuando se creó el llamado "sistema mixto" que es el de cuentas individuales. Pero, el concepto de "equilibrio actuarial" del artículo 219 sigue siendo válido. Con la Ley 51 de 2005, los que se jubilan hoy ya no tienen quién los respalde y menos los que se jubilarán en el futuro en este sistema. Pero, en todo caso, tendría que cubrirlo el Estado, que fue quien tomó la decisión de esta separación en el 2005, y no los cotizantes, como pretenden ahora el Gobierno, los empresarios y los organismos internacionales.

Pero, si lo que se está evaluando es la unificación de los sistemas, es decir, volver al sistema aolidario, entonces tal concepto de equilibrio actuarial al estilo de aseguradoras, bancos y empresas aministradoras de fondos (pecado que cometen la mayoría de los actuarios), no se correspondería aquí. Por eso, su conclusión engañosa; dicen que "el déficit máximo por año se eleva de 3,000 (sin unificación) a 12,000 y 13,000 millones (con la unificación). Como no presentan los datos anuales, no se puede saber a qué se refieren con "déficit". Es déficit actuarial al estilo de las aseguradoras, bancos y administradoras de fondos, se refieren al articulo 219 de la Ley 51, o es déficit operacional (ingresos y gastos anuales). No hay claridad, pero sigue vigente la afirmación de que el sistema llegaría hasta el 2041 sin que hubiera cambio alguno. Esto no se modifica.

Pero, si esto es cierto, que los gastos de pensiones aumentan más rápido que los ingresos, cualquiera sea el concepto de déficit que tengan, ello solo confirma que con el sistema solidario los jubilados reciben mejores pensiones, demostrando la falsedad de sus campañas a favor de las cuentas indiviuales. Esta es una confesión implícita de los actuarios de la JTA, la omiten y no por ignorancia, sino intencionalmente.

Pero, nuevamente, aparece el cuestionamiento a las bases macroeconómicas de la proyección que, a falta de una precisión distitna, se tiene que asumir que se mantienen las del período 2020-2029 y las cuales ya henos custionado. ¿Por qué se asume un crecimiento de los ingresos del 1.05 % por año cuando los ingresos del programa IVM durante 2007-2019 fue de un 11.8 % anual? Es obvio que si asumo que los gastos aumentaron 5.77 % por año y que los ingresos lo harán al 1.05 % el déficit anual operativo irá en aumento de forma exponencial. Así que la afirmación

de la JTA es tan débil como lo son lo sustentos de sus bases macroeconómicas (empleo, salarios, distribución del ingreso, empleo formal frente al empleo informal, crecimiento económico –PIB-). A esto se debe añadir los controles de la evasión, la morosidad y los rendimientos de las reservas (que tampoco dicen cuáles serían) y posibles desviaciones producidas por las bases biométricas. Esto es algo en que se debe insistir.

No es "casualidad" que hable de 13,700 millones de déficits el señor César Tribaldos, personaje que fue participante activo del CONEP en la Ley 51 y el pacto de Gamboa, junto a Dino Mon, quien presentó la propuesta del CONEP de las cuentas individuales, para que el sector privado se apropiara de los fondos de pensión. Esta fue la propuesta que el gobieerno del PRD con Martín Torrijos aprobó. Es un argumento para engañar, para confundir, igual que hicieron en el 2005. No. En un sistema solidario, el concepto de "equilibrio actuarial" de las aseguradoras, bancos y administradoras de fondos no aplica. Tendría que hablarse por lo menos de lo consignado en el artículo 219, que señala la existencia de reservas de al menos 2.25 veces el gasto de pensiones. La clave de sostenibilidad del sistema solidario está en que los ingresos del año cubran los gastos de pensiones del año. Cuando se incluyó 2.25 veces los gastos se entendía que era para dar alguna holgura al sistema. Sin olvidar que la unificación del sistema, también debe incorporar políticas contra la evasión y la morosidad, así como considerar opciones de mejor rendimiento de los fondos de pensión de los asegurados, y un examen exaustivo de los parámetros macroeconómicos, que en tiempo de pandemia generan un escenario de alta incertidumbre. De esto, nada habla la JTA. Es claro que los actuarios de la JTA se suman al carro de las privatizaciones de los fondos de pensión y que defienden los intereses de las aministradoras privadas de peniones y a los bancos, y que se inclinan por las cuentas individuales, pero no basándose en un estudio científico, sino por opción ideológica y polìtica que termina siguiendo los lineamientos de la empresa privada y del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Pero otros elementos que incorpora el documento de la JTA precisamente favorecen la unificación de los sistemas, pese a que su conclusión afirma lo contrario. Lo más relevante que surge de las afirmaciones de la JTA es que, unificando el sistema, con el pésimo escenario macroeconómico que asumen implicitamente, y con el exiguo crecimiento de los ingresos que suponen, junto a un alto crecimiento de los gastos, aún así, el sistema llegaríia hasta el 2041. ¿Qué pasa si añadimos el control de la evasión y la morosidad, así como mejores rendimientos de las reservas y un mayor apoyo del Gobierno para soportar el sistema de pensiones? ¿Y si, además suponemos que los ingresos serán mayores de los que suponen? Podríamos haceer sostenible el Sistema y los jubilados tendrían mejores pensiones, como lo confirman los propios datos de la JTA. Pero prefieren seguir con su opción neoliberal de privatizar los fondos de pensión y favorecer a los bancos y las administradoras de fondos de pensión, y dicen: "por lo anterior no recomendamos una consolidación de los subsistemas de IVM". Es cantinflesco esto, con el perdón a Cantinflas, que era un experto comediante. No es un estudio científico-técnico, como se supone que debe ser, sino una clara defensa de la privatización de los fondos de pensión y de las cuentas individuales. Es como estar escuchando al CONEP.

Repetimos; no hay claridad sobre cómo hicieron sus proyecciones, y aún así no prueban que el sistema no es sostenible si se unifica el programa de IVM. Lo mismo hicieron en el 2005, aspectos que fueron desenmascarados en las discusiones y, a falta de argumentos, terminaron imponiendo la privatización de los fondos y las cuentas individuales. Eso no lo podemos permitir ahora. Se trata de una escalada de los grupos empresariales para tomarse los fondos de la CSS, de todos

los aseugrados. Con el apoyo del Gobierno pretenden llevarse el programa de enfermedad y maternidad y sus reservas por 2,400 millones. Es un atraco más a los trabajadores y jubilados del pais.

Concluyen, para beneficiar a las administradoras de los fondos de pensión y el sector bancario, que la unificación del sistema no es favorable, simplemente basándose en argucias y falta de trasnparencia de la información, la JTA pasa a proponer una supuesta solución que es digna de los actuarios que están a favor de las administradoras de fondos de pensión. Recordemos que los actuarios son contratados por las aseguradoras y estas empresas y los bancos. La CSS es una fuente de empleo minúscula. Sus actos buscan salvaguardar su futuro empleo. Este es el fondo de su supuesta "ciencia" y "técnica" actuarial. **La recomendación que hacen son las medidas paramétricas.**

Todos los escenarios que presentan lo hacen sobre la base de aumentos de la edad de jubilación, de cuotas mínimas que se deben aportar para jubilarse, del porcentaje de la cuota y del porcentaje base para la pensión. El escenario en el cual las reservan se agotan más tarde, establece el año 2047, lo cual no es muy diferente al primer escenario de la evaluación de la unificación del sistema en el que afirmaron que los fondos alcanzarían hasta el año 2041. Es obvia la contradicción. Recomiendan no unificar los sistemas de pensiones, pero unificando el sistema y, sin hacer cambios de las paramétricas, los fondos tienen casi igual duranción. Repetimos. Eso sin controlar la evasión, la morosidad, mejorar el rendimiento de las inversiones, un mayor compromiso del Estado en el soporte de las pensiones. Y, además, aceptando su pésimo escenario macroeconóico con crecimiento de los ingresos de un 1.05 % por año.

**La propuesta de la Junta Técnica Actuarial (JTA):** Para llegar hasta el 2047, propone aumentar la edad de jubilación a hombres y mujeres hasta los 65 años, aumentar la cotización a 25 años (300 cuotas), aumentar la cuota obrero patronal de 22 % hoy día a 25 %, y bajar la base de calculo de la pensión del 60 % al 50 %. Es una barbaridad. La propuesta no mejora la situación en comparación con la unificación del IVM, utilizando sus propios datos. Nada inventado. Pero desinforman, dicen medias verdades y hasta mentiras, para producir una visión apocalíptica de las pensiones e imponer sus propósitos aviesos. Esto hay que pararlo. No hay justificación alguna. Se deben unificar los sistemas, controlar la evasión y la morosidad, buscar mecanismos para mejorar el rendimiento de las inversiones y que el Estado se comprometa a apoyar en mayor grado el fondo de pensiones. Es la solución. Pero de ninguna manera se debe hacer recaer el problema en las espaldas de los trabajadores, que son siempre los más afectados. El Gobierno y la empresa privada hoy día no tienen una guerra contra la COVID-19, su guerra es contra los trabajadores.

### 7.9 Algunos de los abusos cometidos contra la CSS

Cuando se discutieron las modificaciones de la Ley de la CSS en el 2005, FRENADESO demostró que los abusos cometidos contra la institución de los asegurados habían sumado 5,868 millones de balboas durante el período 1995-2004. No se incluía el robo del programa de vivienda, la condonación que hizo el Gobierno pos invasión de Endara, Ford y Arias Calderón a la empresa privada por 400 millones, como tampoco la falta de cumplimiento del Gobierno de aportar al fondo complementario y otros aportes a la CSS. Estos abusos, más que detenerse, se ampliaron. Las administraciones de la CSS y los Gobiernos de turno dieron rienda suelta a que los empresarios hicieran lo que quisieran.

Los abusos cometidos contra la CSS desde el 2005 suman unos 12,000 millones de balboas, que sumados a los casi 6,000 millones del período anterior resultaría en 18,000 millones. Sumando las condonaciones de multas y de deudas, el robo de cuotas por parte de los empresarios, el programa de vivienda, fácilmente podemos hablar de 20,000 millones que le han robado a los asegurados desde 2005. Durante 2005-2019, la evasión de los pagos por cuotas a la CSS por parte de los empresarios se estiman en 6,285 millones, el subsidio al sistema de salud por la atención de, aproximadamente, el 90 % de la población del país suma 4,915 millones, la morosidad 477 millones, 85 millones por pérdidas por los pagos tardíos de del Gobierno a la CSS en concepto de cuotas obrero-patronales, fraude por 300 millones debido a falsificación de registros de planillas línea, 42 millones declarados incobrables, perjudicando a los trabajadores a quienes les cobraron las cuotas y que los empresarios se la robaron, pérdida por medicamentos vencidos, resultando 12,000 millones el robo a los asegurados. No están considerados los sobrecostos de las infraestructuras, la pérdida en los programas de computadoras comprados, medicamentos vencidos, los sobreprecios de quienes suministran medicamentos e insumos quirúrgicos a la CSS, el abultamiento de la planilla que aumentó el gasto de salarios en 600 millones en 14 años. El subsidio a la banca oficial y privada no fue posible establecerla por falta de transparencia en la información por parte de la administración de la CSS, pero sin duda este subsidio existe, y no es poco. Es un claro robo a mano armada, con la complicidad de los gobernantes, las administraciones de la CSS y los miembros de la junta directiva. Nadie da cuenta de esto. Es la impunidad absoluta.

## *VIII. Implicaciones de la COVID para el futuro de la Caja de Seguro Social y de los trabajadores*

El Gobierno de Cortizo-PRD se ha propuesto modificar el sistema de pensiones, de igual forma que lo hizo su copartidario Martin Torrijos en el 2006. Los argumentos son los mismos: "es necesario salvar la CSS", "no hay reservas para pagar las pensiones", "los pensionados no pagan sus pensiones", "la CSS está en quiebra", y similares argumentos.

Ahora como en el 2006, las reformas apuntan a perjudicar nuevamente a los trabajadores, a quienes han estado permanentemente en crisis, porque sus salarios no permiten siquiera pagar sus necesidades fundamentales de vida y la de su familia. Lo más grave ahora es que la pretensión del Gobierno se hace en un momento en el que la incertidumbre sobre el futuro es lo predominante, y en el que los panameños tienen mayores dificultades de encontrar empleo permanente, cuestión esencial para poder cubrir las cuotas necesarias para poder jubilarse. Datos recientes señalan que durante la pandemia aumentó la cantidad de trabajadores que se acogieron a la indemnización de la CSS[55]. Se trata de personas que en su gran mayoría "no contaba con la cantidad de cuotas, por efecto de la pandemia", confirmó un funcionario de la CSS. La institución afirma que entre el 85 % y el 88 % ya se encontraban inactivas, personas que aportaron cuotas. pero que tuvieron que refugiarse en el sector informal para poder seguir subsistiendo, y dejaron de pagar cuotas al no tener un empleo formal, permanente. Otra parte se acogió a la jubilación anticipada, sacrificando parte de su pensión. Pero la inactividad se produjo antes de la pandemia debido a la incapacidad del modelo económico de generar empleos permanentes, así como los bajos salarios pagados que resultan en que el 50 % de los pensionados reciban pensiones de 400 balboas y menos, montos que, obviamente, no permite satisfacer las necesidades fundamentales.

La propia CSS reconoce que con el aumento del empleo informal se produce un aumento de inactivos y, en consecuencia, personas que optan por la indemnización y que reciben bajas pensiones o no reciben alguna pensión. Lo que señalamos es que el contexto económico, agravado por la pandemia, de aceptarse las pretensiones de reformas al sistema de pensiones del actual Gobierno, deteriorará todavía más las condiciones de los trabajadores.

---

(55) https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/aumenta-la-cantidad-de-personas-que-solicitan-indemnizacion-la-caja-de-seguro-social

**Mercado laboral 2019-2021 (situación laboral 2019-2021 y perpectivas)**

Desde FRENADESO hemos insistido en que parte de la solución a los problemas de la CSS, está directamente interrelacionada con elementos estructurales de la economía panameña (modelo de crecimiento económico y estructura del mercado laboral) aunado a ello los abusos cometidos contra los recursos de la Caja.

Con la COVID-19, el desempleo y la precariedad laboral, que ya eran una realidad, se profundizaron: tasa creciente de desempleo desde el 2014, informalidad, inestabilidad, menores ingresos, menor accesibilidad a prestaciones y beneficios sociales, laborales, etc., falta de garantía en las condiciones laborales, entre otras. Datos oficiales del 2019 ya evidenciaban la poca capacidad del modelo de crecimiento económico neoliberal de generar empleo permanente y bien remunerado.

Datos oficiales de MITRADEL, que consideramos subestimados, presentan un incremento de 11.4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo de 2020 con respecto al 2019 (de 7.1 % a 18.5 %), lo que representa 225,456 nuevos desocupados (de 146,111 a 371,567). Economistas que favorecen el Gobierno y la empresa privada han afirmado que durante la pandemia se han perdido unos 300 mil puestos de trabajo.

En materia de informalidad laboral, los datos oficiales también dan muestra de condiciones laborales paupérrimas. Desde el 2011 (esto es desde antes, desde las modificaciones del C.T. por Perez Balladares, que canceló la estabilidad laboral. Antes no se registraba bajo esta categoría, sino como trabajadores por cuenta propia) la tasa de informalidad es creciente, colocándose en el 2019 en 44.9 % de la PEA No Agrícola, lo que comprendía a 716,113 trabajadores. En el 2019 el 65 % de los nuevos empleos generados eran informales. Con la COVID-19 el porcentaje llegó al 52.8 %, es decir, 777,162 trabajadores. Por la COVID-19 se estima la pérdida de 327,340 empleos formales.

En materia de informalidad laboral, los datos oficiales también dan muestra de condiciones laborales paupérrimas. Desde la modificación del Código de Trabajo por Pérez Balladares en 1995, cuando se canceló la estabilidad laboral, la informalidad laboral tendió a aumentar. Los nuevos empleos creados desde entonces, eran en su mayor parte "trabajadores por cuenta propia". La informalidad se aceleró desde el 2011, luego de que se casi se alcanzara el pico de empleo en la ampliación del canal, colocándose en el 2019 en 44.9 % de la PEA No Agrícola, lo que comprendía a 716,113 trabajadores. En el 2019 el 65 % de los nuevos empleos generados eran informales. Con la COVID-19 el porcentaje llegó al 52.8 %, es decir, 777,162 trabajadores. Por la COVID-19 se estima la pérdida de 327,340 empleos formales.

**La situación laboral con COVID**

Datos oficiales de MITRADEL registran un total de 284,209 contratos suspendidos, en 20,309 empresas procesadas la cifra con seguridad es mayor en virtud de relaciones laborales no registradas-declaradas por la empresa. De estos, el 57 % afecto a los hombres (161,999) y el 43 % a las mujeres (122,210). Las provincias más afectadas: Panamá (66 %), Colón (9 %), Chiriquí y Panamá Oeste (6 %). En cuanto a los sectores de actividad económica, el sector terciario presenta el mayor número de trabajadores con contratos suspendidos (211.146 trabajadores), seguido del sector industrial (71,015 trabajadores) y el agropecuario (2,048 trabajadores).

Según el INEC, los contratos suspendidos afectaron negativamente la variación porcentual del

PIB por actividad económica, salvo el caso del sector primario, la actividad de minas y canteras, y los servicios relacionados a la salud humana.

Por otro lado, en 32,252 contratos laborales se aplicó modificación de la jornada laboral (afectando 53 % hombres y 47 % mujeres), que en algunos casos significa reducción del 50 % de la jornada laboral y, por ende, de los salarios. Colocando, por ejemplo, el promedio de salario mensual en 360.95 balboas en lugar de los 721.90 balboas.

A mayo de 2021, MITRADEL registra 154,425 contratos activados en 11,233 empresas, lo que representa un 54.3 % de reactivación. La provincia de Panamá presenta la mayor reactivación (70 %). En cuanto a las actividades económicas, los mayores generadores de empleo mantienen un número significativo de contratos sin reactivar; la construcción experimentó 44,391 contratos suspendidos, de los cuales, a mayo, restaban por reactivar 18,126, y en el caso del sector comercio al por mayor y menor, fueron 211,146, de los cuales faltaban por reactivar 98,635. En cuanto a la relación de género, las mujeres son las que representan menor número de contratos reactivados, el 38 % frente al 62 % de los hombres, lo que evidencia que las mujeres son las primeras en perder sus empleos en los contextos económicos desfavorables (comportamiento pro-cíclico del desempleo femenino).

El Ministerio de Trabajo al mes de abril del 2021 reportó que casi el 10 % de las reactivaciones de los contratos laborales culminaron con despidos de trabajadores, afectando a 14,714 trabajadores (8,240 hombres y 6,474 mujeres). Cabe destacar que otras fuentes registraban para el mismo período 19,000 trabajadores con terminación de la relación laboral. De los 14,714 con terminación laboral, MITRADEL registra 6,249 relaciones terminadas bajo la figura de "acuerdo mutuo" y 2,668 como despidos directos.

Sobre el particular, FRENADESO, CONUSI y SUNTRACS denunciaron que se trataba de despidos forzoso disfrazado de "acuerdos mutuos", dado el poder que ejerce la patronal sobre los trabajadores con el beneplácito de las autoridades gubernamentales. Son casi 20 mil trabajadores que dejaran de aportar a la CSS, que pierden junto a su familia el derecho a la atención de salud y que ven en riesgo su derecho a recibir pensión.

## Afectaciones a la CSS

**ESTIMACIÓN DE AFECTACIÓN DE INGRESOS A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (CSS) DE MARZO DE 2020 HASTA ABRIL DE 2021**

| ESTADO DE CONTRATO DE TRABAJO | RIESGOS | | | |
|---|---|---|---|---|
| | ENFERMEDAD Y MATERNIDAD | INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE | GESTIÓN ADMINISTRATIVA | RIESGOS PROFESIONALES |
| MODIFICACIÓN DE JORNADA | 8,803,718 | 13,982,376 | 186,431 | 1,677,885 |
| SUSPENSIÓN DE CONTRATOS | 149,847,421 | 237,992,963 | 3,173,239 | 28,559,155 |
| TERMINACIONES LABORALES POSTERIOR A REACT. | 5,888,679 | 9,352,607 | 124,701 | 1,122,312 |
| TOTAL POR RIESGO... | 164.5 millones | 261.3 millones | 3.5 millones | 31.3 millones |

**Total: B/. 460,711,493**

**Fuente:** Dirección de Planificación, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

La precariedad laboral trae consigo reducción en las tributaciones y cotizaciones a la Caja de Seguro Social. Sin duda, la COVID-19 ha profundizado el caótico estado de la CSS que, como se ha manifestado en estos momentos, son condiciones provocadas por los grupos privatizadores de la seguridad social.

Las estimaciones oficiales calculan la afectación en 460,711,493 balboas (marzo 2020 – abril 2021), monto que no comprende el impacto que han generado otras medidas asumidas por el Gobierno para favorecer los grupos empresariales, como es el caso de la moratoria en el pago de las cuotas de la seguridad social. Según Francisco Bustamante, la CSS en el 2020 sufrió una caída de casi el 40 % de los ingresos de la institución.

**¿Cuál es el verdadero hueco financiero que dejan estas medidas a la Caja?**

- A la estimación del Gobierno (marzo 2020 – abril 2021) hay que calcular dos meses más, en la medida que van casi 15 meses de contratos suspendidos. Esto podría significar aproximadamente 70 millones de balboas adicionales.
- Los 1,439 asegurados voluntarios que en el 2020 se desvincularon de las aportaciones a la CSS (asegurados voluntarios 2019: 3,527 y asegurados voluntarios 2020: 2,088).
- Los ajustes salariales que debieron pactarse por convención colectiva en el 2020. Algunas empresas suspendieron las negociaciones de la convención colectiva, lo que significa una pérdida de ajuste salarial que comprende un rango entre el 1 % y el 5 % de aumento. Hay que recordar que los salarios son la principal fuente de financiamiento de la institución.
- No pago del XIII mes y lo que le corresponde a la CSS.
- El costo asumido por la CSS para la atención de los pacientes de COVID-19. Según el subdirector de la Caja, Francisco Bustamante, la institución atendió casi al 90 % de los afectados.
- Los abusos contra la Caja en el marco de la COVID-19, sobrecostos, corrupción (caso del hospital modular, ventiladores, entre otros).
- La moratoria otorgada a los empresarios en términos de la cuota a la CSS, lo cual, por un lado, desmejora las prestaciones de salud que brinda la CSS (programa de Enfermedad y Maternidad), ante la falta de esos recursos; por el otro, los ingresos que deben entrar al programa de IVM para hacerle frente a las pensiones y para colocar en inversión que retribuya al programa no llegan a la institución. Por ejemplo, la morosidad del sector empresarial al 2019 rondaba los 295.7 millones balboas (un 60 % de las empresas deducen la cuota a los obreros, pero no la entregan a la Caja). A pesar de este asalto a los fondos de los asegurados, todas las administraciones realizan periodos de gracia, donde se les condona los intereses adeudados y las multas que caben. En medio de la pandemia, también se realizaron: Resolución del 3 de abril del 2020, para aquellos patronos morosos que abonen el 50 % de la deuda durante el plazo establecido hasta el 30 de septiembre de 2020, exime del pago de las cuotas deducidas a los trabajadores y la correspondiente a los patrones, exime del pago de recargos y multas, exime de la obligación de la presentación de paz y salvo de la CSS para ser proveedor del Estado; y la Ley 215 de 2021, que concede un periodo de amnistía de 24 meses a los patronos para el pago de las cuotas y de los saldos de los convenios o arreglos de pagos pactados con la CSS, y demás contribuciones adeudadas hasta el 31 de marzo de 2021. La amnistía exime el pago de los recargos, intereses, multas y otras acciones causadas por la

morosidad de las cuotas empleado – empleador.

- La Caja de Seguro Social (CSS) debe recuperar de los empleadores del país, la suma de 88.3 millones de balboas, luego de que estos retuvieran el pago de la cuota obrero-patronal (casos activos) debe recuperar 72.7 millones de balboas que, desglosados por el sistema inquisitivo, asciende a 40.8 millones de balboas y, por el penal acusatorio, otros 31.9 millones balboas. Los 15.5 millones de balboas restantes a recuperar de los 88.3 millones de balboasestán en los casos inactivos (en el sistema inquisitivo 10.6 millones de balboas y en el penal acusatorio 4.9 millones de balboas).

Además, deberían cuantificarse otras afectaciones a los trabajadores en materia de condiciones laborales: sobreexplotación de la fuerza de trabajo (un mismo trabajador realiza el trabajo que antes hacían 2 o 3); desconocimiento del fuero de maternidad; no pago del XIII mes y lo que le corresponde a la CSS; toque de queda que afecta a trabajadores de jornadas nocturnas; pago con vales que le restan cuotas a la CSS. Quince meses de pandemia, implican la pérdida de 15 cuotas a la seguridad social, o la pérdida de 1.25 puntos porcentuales a la pensión por cada año adicional al haber completado la cantidad de cuotas (240 cuotas). En este sentido, CONUSI demandó ante la Corte, las siguientes normas:

- Decreto 101 (inconstitucionalidad, 27 de junio de 2020).
- Ley 157 (inconstitucionalidad, 27 de junio de 2020).
- Decreto 81 (nulidad, 18 de agosto de 2020).
- Ley 126 de Teletrabajo (inconstitucionalidad, 12 de octubre de 2020).
- Vale digital.

En este escenario, caben las siguientes interrogantes: ¿Cuántos panameños no podrán jubilarse, será una ilusión para muchos? ¿Cuántos quedarán expulsados del sistema? Sin duda, son los jóvenes y las mujeres los más perjudicados con estas medidas, dado que tienen tasas de desempleo más altas, salarios más bajos y menor estabilidad laboral.

¿Cuánto tiempo tomará recuperar los empleos a niveles de 2019, si la crisis no se acentúa ni se prolonga? Teniendo como base lo sucedido a finales de los ochenta (crisis por la dictadura militar, sanciones e invasión norteamericana), cuyo impacto en el empleo (16 %), fue menor que el de la pandemia (18.5 %), se estiman 6 años para regresar a los niveles del 2019. Con ello, y con las intenciones de la patronal (Gobierno-empresarios) de no revisar el salario mínimo este año y congelar aumentos salariales, las posibilidades de recuperación de los ingresos de la CSS, vía su principal fuente (salarios), se prevé una mayor crisis en la institución, ante medidas de política económicas que desdibujan la seguridad social como derecho. Una vez más se hace recaer la crisis sobre los trabajadores.

### Empleo, crecimiento económico (PIB), inversión extranjera y deuda pública- ¿qué nos espera?

Cuando asume el Gobierno Nito Cortizo (PRD y alianzas), la situación económica del país ya era de preocupación. Desde 2012 la economía estuvo contrayéndose, hasta alcanzar un bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB) del 3 %, y una tasa de desempleo oficial de 7.1 %.

El empleo informal alcanzó el 45 % en el 2019. El Gobierno se planteó en el Plan Estratégico Gubernamental (PEG) generar entre 250,000 y 275,000 empleos durante los 5 años, lo cual, por supuesto, suponía determinados niveles de inversión pública y privada, que resultara en determinadas tasas de crecimiento de la economía. Sobre esto último se planteó una tasa promedio del 4.3 % durante el período de Gobierno, lo cual claramente sería insuficiente considerando el comportamiento histórico del empleo con respecto al PIB. Como bien anotan González y Rivera (2020)[56], reducir el nivel de desempleo como se proponía el Gobierno de Cortizo supondría tasas de crecimiento de la economía equivalentes a las que se tuvieron durante 2009-2012, (6 % anual) lo cual no parecía que el escenario económico previo a la pandemia lo posibilitara. Además, el propio Gobierno se planteó un crecimiento más modesto (4.3 %), lo cual limitaba alcanzar su meta de generación de empleos, ya que suponía un impacto de la inversión en el empleo superior al registrado en los últimos 10 años. Incluso, alcanzar el crecimiento anual pretendido por el Gobierno suponía niveles de inversión pública de 4,500 millones anuales, monto superior en 1,000 millones de balboas de la cifra incluida en el presupuesto de 2020. Asumiendo, obviamente, que la inversión privada continuaría manteniendo su peso relativo en la inversión total, lo cual también era bastante dudoso, considerando el ambiente económico deprimido.

Así, previo a la pandemia, el desempleo no parecía que se podría reducir de manera importante, dado que todos los años se incorporarían a la búsqueda de empleo un promedio de 35,000 personas durante el quinquenio. La pandemia vino a agudizar la situación, como hemos reiterado. En el 2020 se perdieron unos 300,000 empleos permanentes y, aunque se señala que se han reincorporado unos 140,000, una parte de los contratos reactivados fue para despedir a los trabajadores y otra parte importante lo hizo con jornada laboral reducida.

No existe claridad en el comportamiento económico de Panamá para el 2021. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) proyecta un crecimiento económico de 4.5 % a 5 %, el Fondo Monetario Internacional señala un 12 %, la CEPAL en un 5.5 %, y el Banco Mundial pronostica el 9.9 %. Como se puede observar, son cifras muy dispares. Los datos del FMI y el BM son puestos en duda incluso por economistas que adulan a estos organismos.

La economía cayó en un 18 % durante 2020; de 43,000 millones a 35,300 millones de balboas. En estas circunstancias, si la economía creciera en promedio al 5 % anual durante el Gobierno de Cortizo-PRD, en el 2024 apenas se habría alcanzado el nivel de 2019. Si asumimos un escenario más optimista, con crecimiento del 8 % anual, la economía habría crecido, en promedio, 2.2 % por año, lo que es claramente insuficiente para enfrentar los problemas de desempleo y de los nuevos requerimientos de puestos de trabajo. Esto significa un nivel del PIB 10 % más bajo que el escenario del 4.3 % que planteó el Gobierno antes de la Pandemia, el cual también era insuficiente para reducir el desempleo de manera importante.

Pretender modificar el sistema de pensiones en este contexto, claramente adverso para los trabajadores, es pretender aprovecharse de la pandemia para lesionar aún más las condiciones de vida de los trabajadores. Esto no parece importarle a los empresarios y tampoco al Gobierno que han hecho una tenaza contra los trabajadores, aprobando leyes lesivas a este sector.

---

(56) Como bien anotan González y Rivera (2020)

**Inversión extranjera es una falsa solución**

Se ha hecho un mito que la inversión extranjera es beneficiosa para nuestros países. Eso no se discute siquiera. En la actual coyuntura, el Gobierno de Cortizo-PRD también ha apostado a la inversión extranjera a través de la ley 159 de 31 de agosto de 2020 que fortalece el régimen para empresas multinacionales, otorgándoles una serie de prerrogativas. No obstante, nada se ha evaluado sobre el tema. Se asume por acto de fe. El Gobierno, al parecer, afincó sus esperanzas en la inversión extranjera y, en agosto pasado, aprobó la Ley 159 para favorecer a las empresas multinacionales. El supuesto beneficio es realmente inexistente. Quienes argumentan a su favor, aluden a la creación de empleo y a la falta de ahorro interno, cuando son falsedades.

Veamos algunos datos sobre la inversión extranjera directa en Panamá. En el período 2000-2019, la inversión extranjera directa sumó 51,147 millones de balboas. El 87 %, (87 balboas de cada cien) se realizó durante 2007-2019, representando 44,657 millones de balboas. Sin embargo, las rentas obtenidas por esta inversión sumaron 36,059 millones en el mismo período. Es decir, que para el 2019 las ganancias registradas en la Contraloría General de la República habían recuperado el 81 % de lo invertido; 81 balboas de cada 100 que invirtieron, habían sido recuperados para 2019. Pero, en verdad, esta relación de las ganancias (rentas) obtenidas por la inversión extranjera es superior ya que parte de los registros de la inversión directa extranjera no constituyen, necesariamente, una inversión real porque se registran como tal las ganancias obtenidas por las empresas extranjeras pero que no han sido distribuidas. De manera que estos son solo registros contables. Si se restan las ganancias no distribuidas, que representaron el 61 % de las ganancias obtenidas durante 2007-2019, la inversión directa efectiva sería 22,713, por lo que las ganancias registradas habrían recuperado 1.6 veces la inversión real. Se desmorona el mito de la inversión extranjera como "aportadora al desarrollo", como "generadora de empleo" y similares argumentos de quienes la promueven. Si esto ha estado ocurriendo cuando no había pandemia, ahora, en tiempos de pandemia no puede esperarse que la inversión extranjera sea el elemento de reactivación económica y del empleo.

De hecho, la inversión extranjera ha sido extractor de riquezas del país, de manera sistemática, sin que aporte mucho siquiera en impuestos y salarios de los trabajadores. No es generadora de empleo y la inversión real que se ejecuta se traslada a nuestros países por los bajos salarios relativos y buscando espacios geográficos que les mejoren sus ganancias. Según la propia Dirección General de Ingresos, durante 2007-2016 se exoneraron del impuesto sobre la renta, 20,000 millones de ganancias de las empresas establecidas en las llamadas "Zonas Francas". Esto significó una pérdida para los ingresos del Gobierno de 5,000 millones de balboas. De igual forma, la balanza de pagos registra salidas netas por concepto de ganancias del capital extranjero ("Renta neta de los factores, recibida del resto del mundo") por 49,000 millones de balboas durante 2007-2019, lo que representa el 61 % del endeudamiento del país con el exterior del período. Todos estos efectos negativos no son mencionados siquiera por los apologistas de la inversión extranjera.

Lo anterior se relaciona con la visión de los organismos internacionales y del Gobierno, quienes apuestan a la minería de cielo abierto, a la empresa Cobre Panamá, para el crecimiento del PIB durante 2021, que es el principal argumento para sus cambios de pronóstico sobre la economía panameña, de un escenario pesimista a otro extremadamente optimista de 9 % y 12 % de crecimiento para el Banco Mundial y el FMI, respectivamente. Pero, precisamente la minería nos puede servir de ejemplo de lo falso de su contribución al empleo, al desarrollo y, ahora, a

la reactivación económica. Si la empresa minera aumenta su producción y las exportaciones, ciertamente que aumenta el producto interno bruto, pero significa, esencialmente, que aumentan sus ganancias. En materia de impuestos nada representa para el Gobierno ya que está exonerada de casi todo, y el impuesto sobre la renta no se espera recibir sino hasta dentro de 10 años que la mina esté operando debido a que el contrato ley le garantiza la recuperación del capital invertido en los primeros 5 años. Durante este tiempo estará declarando pérdidas y acumulando créditos fiscales (el Gobierno es el que le adeudaría) y, cuando empiece a registrar ganancias, luego de recuperar su inversión, podrá hacer uso de los créditos fiscales acumulados en los 5 años previos. Los salarios representan un 4 % del PIB generado en la actividad, según su propio estudio de impacto ambiental. El resto del PIB, el 96 % restante, son ganancias privadas. La minera y sus accionistas estarán mejor durante 2021, el PIB de la economía aparecerá haberse recuperado, pero eso no habría ayudado al empleo y al mejoramiento de los ingresos de los panameños y menos del Gobierno, que, por otro lado, se encuentra en una situación fiscal sumamente precaria. La minera no ha suspendido labores así que tampoco tiene contratos suspendidos o jornada laboral reducida. Las ganancias las saca del país y deteriora aún más el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos y aumenta el endeudamiento del país con el extranjero. Estos son ejemplos del supuesto beneficio de la inversión extranjera en nuestros países.

Lo que se observa es que quienes aplauden la inversión extranjera no muestran cifra alguna de sus beneficios. Son solo especulaciones. No prueban que sean inversiones reales, no dicen cuánto empleo generan y cuánto pagan en salarios (así sean los totales), no señalan cuanto es su aporte directo al PIB, cuánto afectan la balanza de pagos a través de los envíos de las ganancias al exterior. Solo dicen que son positivas y punto.

**La deuda pública es otro obstáculo**

Hoy día hasta los neoliberales más neoliberales (los libertarios) claman porque el Gobierno intervenga a su favor para enfrentar la crisis. Esto siempre lo han aceptado, pero las circunstancias de crisis lo hacen más evidente. La cuestión es ¿qué capacidad tiene el Gobierno para ser un elemento importante en la reactivación económica? El obstáculo principal es el acelerado endeudamiento en que ha incurrido, debido en parte también a su conducta complaciente con la empresa privada a la que les ha permitido el pago a discreción (lo que significa que no pagan) del impuesto sobre la renta y otros impuestos, inclusive el de las ganancias de 2019. El Gobierno no solo ha visto disminuido sus ingresos debido a la caída de la actividad económica, sino que además no le ha cobrado a la empresa privada impuestos que debieron pagar resultado de sus operaciones de 2019. El empleo del sector público impidió que la caída de la economía fuera mayor, y la práctica instituida de pagar deuda con más deuda, haciendo que los intereses se conviertan en deuda sin que ingrese dinero alguno, todo ello agravó el endeudamiento. Cortizo-PRD ha tenido que tragarse aquellas acusaciones que le hizo a los Gobiernos anteriores de que triplicaron la deuda en 10 años. La deuda pública durante este período aumentó en 15 mil millones de balboas. Su Gobierno en tan solo dos años aumentó la deuda del Gobierno en 12 mil millones, y esto todavía no acaba.

Esta situación hará más difícil conseguir créditos y, de hacerlo, será a tasas de interés más onerosas para los panameños. De hecho tendrá que continuar endeudándose, lo cual pone al país a merced de las políticas económicas del FMI, el Banco Mundial y el BID. Ello presiona al

aumento de los impuestos, y no precisamente a quienes más ganan, sino que intentarán hacer que los estratos medios y los trabajadores en general, paguen tales impuestos. Igualmente, es probable el desempleo del sector público, y tampoco será a quienes más ganan sino a los trabajadores que más necesitan de su ingreso. Los gremios empresariales y el Gobierno insisten en profundizar el modelo económico agotado, centrándose en actividades menos generadoras de empleo. Las expectativas de mejoramiento de la economía no augura que mejoren las recaudaciones tributarias y la deuda continuará creciendo.

Desde el punto de vista de las pensiones, ¿qué significa esto? Los trabajadores tendrán más dificultades de cubrir las cuotas para jubilarse en las actuales circunstancias. Aumentar la edad de jubilación o el número de cuotas mínimo requerido para alcanzarla es condenar aún más a la población a que no logre jubilarse. Los datos actuales muestran que las pensiones son bajas para la mayoría de los trabajadores que logran reunir sus cuotas. Cambios en el sistema de pensiones disminuirá las pensiones todavía más y hará más difícil que la gente se jubile. Por ello señalamos que pretender seguir con el mismo modelo económico, concentrador de la riqueza, profundizador de la desigualdad social y excluyente de los beneficios del crecimiento a la mayoría de la población, además de modificar el régimen de pensiones, es una conducta perversa e inhumana, de sectores de la burguesía oligárquica que afianzan su conducta en el odio hacia los pobres.

## *IX. ¿En cuánto se disminuye la pensión con la prouesta del FMI, el Banco Mundial, el Gobirno y la empresa privada?*

Al igual que en el 2005, hoy, el FMI y el Banco Mundial, junto al Gobierno y la empresa privada, hacen otra arremetida contra las pensiones de los trabajadores. Antes de la Ley 51, para jubilarse se requerían 180 cuotas, que equivalen a 15 años de trabajo continuo. La Ley 51 aumentó estas cuotas a 240 (20 años de trabajo continuo). La propuesta ahora es aumentar la edad a 67 años para todos, fuesen hombres o mujeres, (y algunos hablan incluso de 70 años) y las cuotas a 300 y 360 cuotas (25 y 30 años de cotizaciones)[57]. Hay trabajadores que no logran pagar 12 cuotas al año, como es el caso de los trabajadores de la construcción. Una gran parte de ellos no podrán jubilarse. Tendrían que trabajar 40 o 50 años, pero a la mayoría no lo quieren contratar cuando llegan a los 45 o 50 años de edad. La estructura laboral los expulsa, porque quieren mano de obra joven. A otros no le pagan seguro siquiera, como son los cortadores de caña o los recolectores de café, entre otros. En igual situación se encuentran las mujeres y los jóvenes de ambos sexos, grupos de trabajadores con menor condición de salarios, afectados en mayor grado por el desempleo y que están sometidos al sistema de pensiones de cuentas individuales.

Además de lo anterior, la propuesta del Gobierno, los empresarios y la IFI plantea reducir el porcentaje de la pensión base, del 60 % que es actualmente, al 40 % (el menú también contiene la posibilidad del 50 %), y cambiar el método de cálculo del salario base del promedio de los 10 mejores años que plantea la Ley 51 al promedio de los salarios devengados durante toda la vida del trabajador. Obviamente, esto reduce drásticamente el promedio sobre el que se calculará la pensión base. Esto es un robo a mano armada con careta de legalidad.

---

(57) El "menú" incluye la posibilidad de que las mujeres se jubilen a los 65 y los hombres a los 67. Su argumento es que las mujeres viven más que los hombres.

Este aumento de cuotas de 2005 hizo perder al jubilado el 6.25 % de su pensión, ya que la ley establece que el porcentaje base de la pensión es el 60 % del promedio de salario más el 1.25 % por cada año de cuotas pagadas por encima de las cuotas mínimas. Al aumentarse el mínimo de cuotas de 180 a 240, se perdieron 5 años, que equivale al 6.25 % de la pensión. Un aumento a 300 haría perder el 12.5 % y a 360 perderían, desde el inicio, el 18.75 %.

Para calcular la pensión, la Ley 51 aumentó los años en que se calcula el promedio de salario de 7 años que era antes, a 10 años. Es decir, disminuyó el promedio sobre el cual se calcula la pensión, porque se incorporan 3 años de salarios menores a los primeros 7. Ahora la propuesta malévola del FMI, Banco Mundial, BID, Gobierno y la empresa privada es que la base del promedio sean los salarios de toda la vida, con lo cual se bajaría drásticamente el salario promedio para calcular las pensiones. No se toma en cuenta siguiera que el poder adquisitivo del salario de hace 20 años era superior al de hoy. El promedio debía considerar eso, pero eso no ayudaría a disminuir las pensiones que es el propósito de ellos, además de PRIVATIZAR LOS FONDOS de pensiones.

### 9.1 Trabajadores con ingresos bajos

Suponga que usted tiene un promedio de salario de los 7 mejores años de 600 balboas, y que los otros tres años que se añaden tuvo 550 balboas de salario. El promedio de los 10 años disminuiría a 585 balboas mensuales. El cuadro siguiente muestra los resultados.

Con la ley 51, este trabajador perdió 48 balboas de su pensión, y disminuyó de 398.6, a 351 balboas. La propuesta del FMI, el Banco Mundial, el Gobierno y la empresa privada reduce la pensión a 198 balboas. Son bárbaros, inhumanos, que poco les interesa la vida de la gente, porque ellos están muy bien. Se trata de pensiones muy reducidas para los sectores que ganan bajos salarios, quienes además de vivir en condiciones de sobrevivencia toda su vida, ahora, después que se jubilen tendrán que vivir peor. Se añade además, que tendrán que trabajar más tiempo. Hoy día la mujer se jubila a los 57 años y con la propuesta de estos atracadores tendrá que esperar 8 o 10 años más. Los hombres se jubilarían 5 años más tarde. Todo esto es pérdida para el trabajador, que no está contabilizada en el ejemplo del cuadro.

Pero el ejemplo anterior es el mejor. Aún hay perores situaciones. ¿Qué pasa con aquellos que no logran alcanzar las cuotas mínimas? ¿Por qué deben resignarse a recibir los 120 o 150 balboas a los 65? Un trabajador de la construcción que trabaja 6 meses al año tendrá que trabajar 50 años para jubilarse. Si empezó su vida laboral a los 18 años, cuando cumpla 68 podrá jubilarse. Si paga 9 meses, que es el promedio de los trabajadores de la construcción, tendrá que trabajar 34 años continuos, y rogar que los empresarios no le roben las cuotas. Tendrá 53 años cuando alcance las cuotas, si tiene la suerte que le hayan pagado todas las cuotas descontadas y que no le modifiquen la ley antes que se jubile. Estas condiciones se empeoran si aumentan las cuotas mínimas para jubilarse a 360. El que aporta 6 cuotas al año alcanzará el mínimo de cuotas a los 78 años y el que aporta 9 cuotas al año cumplirá las cuotas mínimas a los 58 años, si logra trabajar desde los 18 años.

**Un trabajador con salario de 600 balboas, con la propuesta del gobierno, los empresarios, el FMI, el Banco Mundial y el BID, se jubilaría con 198 balboas al mes, viendo reducidos sus ingresos en dos terceras partes (66%)**

Lo anterior contrasta con la policía. Si empezó a trabajar a los 18 años, se jubila con salario completo a los 48 años, porque tienen una ley especial. No estamos en contra de que a los policías de la tropa, que son los que hacen el trabajo, se le den buenas condiciones de jubilación, pero igual condición requieren todos los trabajadores del país, algunos de los cuales tienen condiciones de trabajo que les hace más difícil reunir las cuotas necesarias para jubilarse. Pero, en lo que estamos absolutamente en desacuerdo, es en las jubilaciones de los altos mandos de la Policía, quienes han abultado la estructura de altos salarios, basados en una práctica de chantaje y privilegios, para jubilarse con jugosos salarios, que pagamos todos con nuestros impuestos.

### 9.2 Trabajadores con mayor estabilidad y mejores ingresos (profesores y algunos profesionales, por ejemplo)

Consideremos la situación de algunos trabajadores con mejores ingresos, quienes son más susceptibles de creer que los ahorros individuales les son más convenientes. Supongamos un trabajador con las siguientes condiciones de ingreso y que trabajó 35 años continuos. Es excepción, pero es una posibilidad.

| Detalle | Antes de la Ley 51 | Ley 51 | Propuesta del FMI, Banco Mundial Gobierno y Empresa Privada 1/ |
|---|---|---|---|
| Salario Promedio Base para calcular la pensión | 600.0 | 585.0 | 495.0 |
| Cuotas mínimas requeridas | 180.0 | 240.0 | 300.0 |
| % del salario base | **360.0** | **351.0** | **198.0** |
| 1.25% por año adicional cotizado | 38.6 | 0.0 | 0.0 |
| Pensión de Jubilación | **398.6** | **351.0** | **198.0** |
| Perdida de Pensión (balboas) | **47.6** | | **200.6** |
| % de pérdida propuesta actual | | | **57.1%** |
| 1/ En este caso trabajó 30 años, empezó con un salario de 366 balboas mensuales y tuvo aumentos anuales de salario de 2%. Estos aumentos, como se sabe, a veces no ocurren y agrava la situación del trabajador. El salario mínimo se ajusta cada dos años y en algún momento na ha habido aumentos. | | | |

El cuadro anterior muestra la situación para estas trabajadores, con la Ley 51 de 2005 y con la propuesta del Gobierno, los empresarios y las instituciones financieras internacionales (IFI). El salario promedio para calcular la pensión base se reduce en 500 balboas y la pensión en 620 balboas, lo que equivale a un 37.5 % de pérdida en la pensión. El pensionado se verá obligado a disminuir su calidad de vida de 2,200 balboas (el último año) a 1,034 balboas que recibiría de pensión. Sus ingresos se han visto reducidos a menos de la mitad de lo que ganaba y tendrá que sobrevivir con eso. Es una conducta malévola de estos sectores en contra de los trabajadores.

Ninguna de las propuestas paramétricas puede resultar en beneficio del trabajador. Siempre empeora sus condiciones. "Trabaje más, pague más y muérase rápido" es la consigna de los "capitales buitres" de los fondos de pensiones.

# *X. Sistema de pensiones CSS-Panamá. Perfiles en el régimen de pensiones; "una expresión de inequidad"*

**Introducción**

La COVID -19 puso de manifiesto, más claramente, toda una serie de deficiencias en la forma de funcionamiento de la sociedad panameña. Pese a los niveles de generación de riqueza y crecimiento económico alcanzados en los últimos años, se mantienen vulnerabilidades económicas, sociales e institucionales, que han reducido la capacidad del país para enfrentar el impacto de la pandemia. La causa de los problemas actuales no radica en la pandemia, sino que esta vino a agudizarla.

La nueva pandemia del coronavirus ha cambiado la vida tal y como la conocemos, situación que nos ha llevado al confinamiento en nuestros hogares, dando al traste con la reducción de nuestras actividades cotidianas, pérdidas de ingresos, ansiedad, depresión, reducción de apoyo social, deterioro en nuestra salud, factores claves en el perfil de nuestros futuros pensionados o jubilados como condicionante a un estado de derecho saludable.

Estas medidas sin precedentes han cambiado abruptamente las dinámicas de nuestra sociedad, interrumpiendo en el curso cotidiano de nuestra economía, generando pérdidas masivas de empleos y aumentando los desafíos sociales en nuestro país, por lo cual se hace necesario esgrimir aspectos de relevancia como Estado y, sobre todo, en el accionar de la Administración pública en tiempos de pandemia y poscrisis.

Es por ello que presentamos una radiografía y analogía de perfiles de pensiones que pernotan en nuestro Sistema de Seguridad Social, conformado por múltiples perfiles de ocupaciones y/o sectores de la actividad económica que presentan diferentes características, diseños, especialidad, obligatoriedad y población objetivo de estudio.

En aras de garantizar una equidad justa, según lo establece nuestra norma constitucional, en el sistema de pensiones se hace necesario conocer diversos escenarios y/o comparaciones según ocupación y sector productivo de manera ilustrativa, tal como se presenta en este apartado.

## Generalidades de las pensiones

En la Caja de Seguro Social existen diversas planillas que reflejan los pagos a pensionados de manera mensual producto de haber cumplido con lo establecido según los dispuesto legalmente para el logro de este beneficio, divididas en:

### A. Planillas a cargo de la Caja de Seguro Social

1. Planilla regular subsistema mixto
   - Las personas afiliadas a la Caja de Seguro Social que al 1.º de enero de 2006 hayan cumplido treinta y cinco (35) años, o menos, de edad y que hasta el 31 de diciembre de 2007 optaron expresamente por participar en él.
   - Todos los trabajadores por cuenta ajena que ingresaron por primera vez al seguro social, entre el 1º de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007, y que, hasta esta última fecha, optaron expresamente por participar en él.
   - Todos los trabajadores por cuenta ajena que hayan ingresado por primera vez al seguro social, a partir del 1.º de enero del 2008.
   - Los trabajadores independientes contribuyentes que al 1.º de enero de 2007 no excedieron los 35 años, siempre que sus honorarios brutos anuales excedan los 9,600 balboas.

2. Indemnización subsistema mixto: Devolución de toda la suma ahorrada y capitalizada en la cuenta de ahorro personal mediante un solo pago a aquellos trabajadores que no logren cumplir los requisitos vigentes para obtener la pensión por vejez.

3. Planilla regular de subsistema exclusivo de beneficio definido
   - Todos los pensionados por Invalidez, Vejez y Muerte al 1.º de enero de 2006.
   - Todas las personas afiliadas a la Caja de Seguro Social que al 1.º de enero de 2006 hayan superado la edad de 35 años.
   - Las personas afiliadas a la Caja de Seguro Social que al 1 de enero de 2006 tengan 35 o menos años de edad y que al 31 de diciembre de 2007 no hayan optado por participar en el subsistema mixto.
   - Todos los trabajadores por cuenta ajena que ingresen por primera vez al seguro social, entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007 y que no opten por participar en el subsistema mixto.

4. Indemnización de subsistema exclusivo: si el asegurado cubierto por este riesgo se retira definitivamente de un empleo o trabajo remunerado después de cumplir la edad de referencia requerida para la pensión de retiro por vejez, pero no hubiere acreditado las cuotas de referencia requeridas para el derecho a la pensión de retiro por vejez o para causar derecho en el riesgo de muerte, podrá solicitar se le conceda como indemnización una suma de dinero equivalente a una mensualidad de la pensión de retiro por vejez que le habría correspondido en el caso de que hubiere tenido derecho a la misma, por cada 6 meses de cotizaciones acreditados a la fecha en que formule la solicitud. Parágrafo: El asegurado que reciba la suma de dinero mencionada en este artículo no tendrá derecho, si vuelve a cotizar, a percibir nuevamente suma

alguna de dinero por este concepto. Las nuevas cuotas aportadas causarán derecho a las demás prestaciones que otorga este subsistema.

**B. Planillas pagadas por la empresa**

5. Planilla IRHE: planillas de extrabajadores del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) – plan Bahamas.
6. Planilla INTEL: planilla del desaparecido Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Intel). Estos pagos promedian la suma de 125.00 balboas.

**C. Planillas pagadas por el Estado**

Igualmente, la Caja de Seguro mantiene planilla de pensiones pagadas con aporte del Estado, en virtud de negligencia en materia sanitaria y en materia social:

7. Planilla Dietilenglicol: la conforman las personas que fueron envenenados por el dietilenglicol, los cuales a junio del 2020 representaban unos 1,046 pacientes y cuya planilla trimestral alcanza aproximadamente la suma de 1.9 millones de balboas.
8. Planilla de Heparina: 20 neonatos que fueron afectados por el uso de alcohol bencílico en la heparina. Trimestralmente reciben aproximadamente pagos por 23,400.balboas.
9. Planilla de Afectados de Bocas del Toro: 484 personas que fueron afectadas por la represión gubernamental en el año 2010 acaecida en la provincia de Bocas del Toro, esto representa aproximadamente una planilla trimestral de 429,230. balboas

Este escenario de planillas de pensiones nos permitirá establecer los perfiles por grupos de pensionados, tipo de pensión según leyes vigentes, pensión por ocupación y comparar perfiles, incluyendo el aspecto de la informalidad laboral.

| NÚMERO DE PENSIONADOS SEGÚN TIPO DE PLANILLAS | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mes-Años | Subsistema Mixto | | Subsistema Exclusivo de Reparto Definido | | IRHE | INTEL | Dietilen glicol | Hepa rina | Afectados de Bocas del Toro |
| | Regular | Indemni zaciones | Regular | Indemni zaciones | | | | | |
| ene- | 389 | 31 | 269,251 | 486 | 111 | 69 | 1,059 | 18 | 484 |
| feb- | 405 | 33 | 270,287 | 520 | 111 | 68 | 1,060 | 18 | 483 |
| mar- | 420 | 74 | 271,983 | 1,186 | 111 | 68 | 1,059 | 18 | 483 |
| abr- | 441 | 63 | 274,354 | 493 | 109 | 68 | 1,065 | 18 | 483 |
| may- | 455 | 45 | 276,284 | 424 | 109 | 68 | 1,062 | 20 | 483 |
| jun- | 482 | 67 | 277,334 | 629 | 107 | 67 | 1,062 | 20 | 483 |
| jul- | 521 | 19 | 278,418 | 444 | 106 | 66 | 1,064 | 20 | 483 |
| ago- | 540 | 0 | 279,501 | 220 | 105 | 65 | 1,064 | 20 | 483 |
| sep- | 556 | 57 | 280,507 | 0 | 104 | 65 | 1,062 | 20 | 482 |
| oct- | 573 | 47 | 281,513 | 517 | 102 | 65 | 1,061 | 20 | 482 |
| nov- | 609 | 0 | 282,673 | 40 | 102 | 65 | 1,057 | 20 | 482 |
| dic- | 624 | 0 | 283,414 | 128 | 101 | 63 | 1,055 | 20 | 482 |
| ene- | 645 | 0 | 283,769 | 0 | 101 | 63 | 1,054 | 20 | 482 |
| feb- | 663 | 0 | 284,602 | 1,490 | 101 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| mar- | 676 | 0 | 285,709 | 767 | 99 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| abr- | 690 | 2 | 286,557 | 727 | 99 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| may- | 706 | 381 | 287,391 | 249 | 99 | 63 | 1,052 | 20 | 482 |
| jun- | 710 | 48 | 286,943 | 422 | 98 | 63 | 1,046 | 20 | 482 |

## II. Perfiles de pensionados

Con el objeto de poder brindar algunos elementos que nos permitan diferenciar las exigencias para alcanzar las pensiones entre algunos de los perfiles de los pensionados, referimos cuatro escenarios que dentro de las pensiones encontramos, de los que nos parece interesante mencionar las características y exigencias que la ley establece para que puedan obtener el derecho de pensionarse.

**Tabla 1:**

| | |
|---|---|
| **Fuerza pública**<br>Policía Nacional, Servicio Nacional de Fronteras, Servicio Nacional Aeronaval Servicio Nacional de Migración, Servicio de Protección Institucional, Cuerpo de Bomberos de Panamá e inclusive el Sistema Penitenciario | **Asalariados/ voluntarios**<br>Economistas, construcción, educadores, sector agrícola, trabajador doméstico e independientes que cotizan, enfermeras, médicos, abogados, resto de trabajadores y/o profesionales cotizantes. |
| **Población abandonada**<br>Aquellos que no cotizan y no logran cumplir con el ciclo de cuotas | **Full extras**<br>Combinan el trabajo y las pensiones después de la edad normal de jubilación. Son personas que ya cumplieron con su ciclo, siguen en la formalidad y cotizan al sistema, cuyas cuotas no suman a sus pensiones. |

Fuente: Elaborado por equipo técnico de FRENADESO, 2021.

**A. Pensiones contributivas:** caracterización de perfiles, leyes especiales que amparan a ciertos sectores y diferencias entre ellos para alcanzar las pensiones

**Sistema de pensiones generales**

En Panamá, se dan dos sistemas de pensiones dentro del régimen obligatorio de la Caja del Seguro Social (CSS):

- Antiguo sistema de reparto (subsistema exclusivamente de beneficio definido).
- Nuevo sistema con cuentas individuales (subsistema mixto).

Todos los afiliados a la CSS seguimos vinculados al esquema antiguo de reparto y únicamente los que están en el subsistema mixto poseen cuentas individuales en las que capitalizan solo una parte de lo aportado (después de los 500 balboas mensuales).

En este grupo de pensiones contributivas se encuentra todos los trabajadores al servicio del Estado, municipios y demás entes públicos; los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional y trabajadores independientes cuando así coticen.

También se encuentran los asalariados y voluntarios cotizantes, es decir, funcionarios públicos, economistas, construcción, educadores, sector agrícola, trabajadores domésticos e independientes que cotizan, enfermeras, médicos, abogados, resto de trabajadores y/o profesionales cotizantes.

Según lo establece la Ley 51, los trabajadores deben cumplir con las siguientes exigencias:

a) Haber cumplido en el caso de las mujeres 57 años y los hombres 62 años de edad.
b) Haber cumplido con 240 cuotas.

El monto de la pensión se establecerá de acuerdo con los aportes que la persona haya hecho al Sistema definido /mixto.

El monto de la pensión base corresponderá al 60% del salario de los mejores 10 años de la vida laboral. Mientras menores sean los montos de los aportes, menos será la pensión proporcional.

Para conseguir la mejor pensión, se debe tener un salario de 2,500 dólares por un período de 20 años.

En el componente de beneficio definido del subsistema mixto la ley establece que: el monto mensual de la pensión de retiro por vejez será determinado como una pensión de retiro por vejez programada, dividiendo el monto total ahorrado y capitalizado en la cuenta del solicitante entre el valor actuarial de la expectativa de vida, considerando la tasa de descuento correspondiente a la fecha, la cual será fijada por la junta directiva periódicamente, de acuerdo con las utilidades logradas por el subsistema.

**B. Trabajadores de la construcción y agrícolas**

Para estos sectores importantes por sus propias características, tanto de desgaste físico en el desempeño de su actividad como por el tiempo que se trabaja durante el año, la Ley 51 establece los siguientes parámetros para poder pensionarse:

- Pensión de vejez por edad anticipada: se puede retirar hasta dos años menos de la edad establecida, siempre que cumplan con la cantidad de cuotas requeridas por ley.
- Pensión de vejez proporcional: poder retirarse cumplidos los años establecidos en la ley, teniendo como mínimo 180 cuotas.
- A ambas pensiones se les aplica un factor de reducción.

Estas excepciones se aplican básicamente a trabajadores que reciban ingresos anuales no mayores a 3,500.00 balboas, lo que significa que aplican básicamente para optar por la pensión mínima.

Es importante mencionar que el SUNTRACS viene luchando por alcanzar una ley especial de jubilación.

**C. Educadores de MEDUCA y del IPHE**

Estos cuentan con un plan de retiro anticipado autofinanciable. Es un sistema financiero de capitales de cobertura, el cual tiene la finalidad de conceder a los participantes una pensión mensual temporal hasta que el beneficiario/a de esta alcance la edad mínima legal para tener derecho a la pensión de vejez de la CSS. Es un plan de beneficios definidos.

Es importante señalar que, en el año 1997, el gobierno de Ernesto Pérez Balladares, del PRD, eliminó las jubilaciones especiales a más de 50,000 funcionarios de la planilla estatal. Los educadores perdieron sus conquistas sociales, que les permitían gozar de derechos asociados con vacaciones, horarios de trabajo y jubilaciones especiales.

El sector docente continuó su lucha en las calles pidiendo la derogatoria de la ley. Sin embargo, el resultado fue la creación del PRAA a través de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000. El PRAA no es un logro, sino un paliativo frente a la pérdida de las jubilaciones especiales.

Requisitos:

- Haber cumplido 52 años y 1/2 las mujeres y 56 años los hombres.
- Contar con 28 años de servicios laborados en MEDUCA, el IPHE o ambos.
- Tener 336 cuotas al plan.

Monto de las pensiones:

- El monto de la pensión anticipada será igual al 85 % del salario promedio de los 10 mejores años cotizados al servicio del MEDUCA o IPHE.
- La pensión se pagará hasta la edad mínima legal de retiro por vejez de la CSS, pero su duración no puede exceder de 4.5 años para las mujeres y 6 años para los hombres.

El PRAA se financia de:

- El saldo de las cuentas de los educadores(as) en el SIACAP, que participan en el PRAA.
- El aporte mensual del Estado (0.3 %) de los salarios devengados por los servidores públicos beneficiarios del plan.
- Aportes de los educadores (así) 7.9 % de los salarios.
- Cuota de 1 % que se descuenta de la pensión que recibe el beneficiario, durante todo el periodo que reciba la misma.
- La cuota del 1 % de los participantes del PRAA que se acojan al artículo 15.
- Rendimiento de las inversiones que se efectúen con los fondos del PRAA.

Por otro lado, hay que tener presente que, una vez haya terminado la pensión puente que ofrece el PRAA, el docente cae dentro de los parámetros de la pensión establecida por la CSS. Es necesario entonces generar conciencia ante el educador de que la lucha debe estar enfocada hacia la recuperación de las JUBILACIONES ESPECIALES.

**D. Fuerza pública**

LAS JUBILACIONES ESPECIALES EN LA FUERZA PÚBLICA SUS PRIVILEGIOS Y DESIGUALDAD CON RELACIÓN AL RESTO DE LOS TRABAJADORES

A pesar de que constitucionalmente la República de Panamá no tiene ejército, a través de leyes especiales se organizan los servicios de policías necesarios con el objetivo de conservar el orden público, la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos bajo la jurisdicción del Estado panameño.

Estos servicios de policía no son deliberantes y no podrán intervenir en la política partidista; a pesar de ello, estos estamentos de seguridad han venido desde hace años militarizándose, así lo demuestran su entrenamiento y armamento, lo cual los aleja cada día más de su funciones policiales y los acerca más a entes represivos, como lo han demostrado en su accionar en actos de represión masiva a la población en general, cuando por razones sociales y económicas se ven obligados a exigir el respeto y cumplimiento de sus derechos, cuando los mismos son vulnerados por el Estado panameño.

Es así que, a partir de los años 1997, con la aprobación de la ley de la Policía Nacional; 1999 con la ley del Sistema de Protección Institucional y, luego, en el 2008 la del Servicio Aéreo Naval y la ley de Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT), y en el 2009 la ley 10 del Cuerpo de Bomberos, todas con sus respectivos decretos reglamentarios correspondientes, se va instituyendo a nivel normativo una serie de beneficios al personal juramentado de estas instituciones que forman parte de los organismos de seguridad del Estado (salvo los bomberos), entre los cuales podemos mencionar la carrera de policía, la estabilidad laboral, beneficios de aumentos periódicos de salarios y, en especial, en materia de jubilaciones, pues, a diferencia del resto de los trabajadores y de los servidores públicos del Estado, se retiran con un periodo de tiempo menor al establecido en la ley.

Forman parte de las fuerza pública además el Sistema Nacional de Migración.

Los beneficios establecidos en estas leyes especiales no solo son inconstitucionales por establecer fueros y privilegios injustificados con relación a otras categorías de trabajadores de servicio públicos y trabajadores de las empresas privadas, algunos de ellos cuyas jubilaciones especiales fueron eliminadas en 1997 bajo el periodo de Gobierno del PRD y Ernesto Pérez Balladares, sino que además se les ha negado a trabajadores cuya actividad no solamente es riesgosa, sino que además les genera un alto grado de desgaste físico y emocional, lo que representa peligro para su salud, tal es el caso específico de los trabajadores de la construcción.

Consideramos que esta desigualdad tiene su base en una política que el Estado panameño ha desarrollado con el único objetivo de beneficiar a los servicios de policía que forman parte de los organismo de represión del Estado panameño y asegurarse de esa manera su manipulación política efectiva cuando esta sea necesaria en contra del pueblo panameño, cuando por razones del ejercicio de sus derechos reclaman en las calles el reconocimiento de beneficios como los que gozan los miembros de las Fuerzas Públicas y cada uno de sus servicios de policía, la prueba de ello es que de las últimas reformas a la Caja del Seguro Social, los beneficios que estos organismos de seguridad tienen en materia de seguridad social se han mantenido en detrimento del resto de los trabajadores panameños.

Al revisar y analizar cada una de las leyes y decretos reglamentarios que desarrollan estas instituciones policiales, observamos uniformidad en cuanto a las normas que establecen jubilaciones especiales entre sí y mantienen similitudes. Los beneficios se aplican solo al personal juramentado que forma parte de la carrera policial. En cuanto a los años de servicios para obtener la jubilación especial, reconoce que con 25 años y 30 años de servicios ininterrumpidos tendrán derecho a jubilaciones con el 100 % de su ultimo salarios, prevé la posibilidad de que el personal juramentado pueda solicitar su retiro con solo 25 años de servicios en la institución, los cuales se retirarían con el 70 % de su último salario y, al cumplir la edad de jubilación que corresponda, tendrían derecho al 100 % de su último salario.

Estos servicios de policía reconocen por ley un salario mínimo inicial de aproximadamente 900 balboas que aumenta por años de servicios,.En algunos casos, estos salarios pueden ser hasta 10,000 balboas, como en el caso del director de la Policía, SENAFRONT, Aeronaval, entre otros.

En cuanto a la desigualdad, mientras que el resto de los trabajadores para obtener una pensión por vejez debe alcanzar 240 cuotas en un mercado laboral sin estabilidad, 57 o 62 años de edad y el monto de su pensión estará calculado sobre la base del promedio de sus mejores 10 años de salarios, por el otro lado, los miembros de la seguridad del Estado en base a estas leyes especiales, solo estarán sujeto, en algunos casos, a laborar 25 años, con estabilidad laboral, altos salarios y con el 100 % de su ultimo sueldo. Esto demuestra la desigualdad y lo injusto que para el sistema de pensiones representa el privilegio reconocido a los estamentos de la fuerza pública.

El Decreto Ejecutivo nº 172 de 29 de julio de 1999 rige lo relacionado a la jubilación y estado del personal de la Policía Nacional.

- En su artículo 363 establece que el monto de la jubilación será el último sueldo devengado.
- En su artículo 364 establece que tendrá derecho a la jubilación al haber cumplido 25 años de servicio consecutivo o 30 años de servicios no continuos prestados dentro de la institución.

Además, se establece que todo aquel policía que haya ingresado a la fuerza pública antes del 1 de enero de 1985 podrá jubilarse al cumplir 30 años de servicio continuos dentro de la institución. Es decir, si una persona ingresa a la policía con 20 años, al cumplir los 50 ya se podrá jubilar, condición

que no es permitida a otros contribuyentes, así mismo como jubilarse con su último salario.

Para el 2021, el presupuesto de los cuerpos de seguridad del Estado alcanza la suma de 830.2 millones de balboas, cerca de 76 millones más que en el 2020, según la ejecución presupuestaria que publican en su nodo de transparencia. La mayor parte de este presupuesto corresponde a gastos de servicios personales. Un dato importante es la cantidad de 365 comisionados y subcomisionados de los cuerpos de seguridad. Solo la Policía Nacional cuenta con casi el 70 % de ellos (226 comisionados y subcomisionados). Los salarios de los comisionados están por encima de los 4,300 baboas cada uno, además de devengar gastos de representación, así como sobresueldo por antigüedad y por título.

Una vez el miembro de la fuerza pública se jubile, el pago de su pensión será asumido por el Ministerio de Seguridad, hasta tanto cumpla la edad de jubilación establecida en la ley. Según la Ley Orgánica de la CSS, el máximo monto de jubilación para cualquier persona es de 2,500 balboas mensuales; por ende, hasta este monto se hace responsable la CSS, y el Estado, a través de la institución donde se jubile el funcionario, asume la diferencia, hasta llegar al 100 % de su último salario. En otras palabras, somos todos los panameños quienes tenemps que cargar con el pago de estas jugosas jubilaciones.

**E. Pensión de los bomberos**

Al cuerpo de bomberos lo rige la Ley n° 10 de 16 de marzo de 2010, y en materia de pensiones presenta características similares a la de la fuerza pública.

- Gozarán de jubilación con el último salario devengado al completar 25 años de servicios continuos en la institución.
- Quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley gozarán de este beneficio al completar 30 años de servicios continuos en la institución.
- Cuenta con póliza de seguro colectivo, dicha póliza en caso de muerte será por un monto no menor de 50,000 balboas y será pagada como indemnización a sus beneficiarios.

**F. Pensión sanitaria**

El sector de la salud, compuesto por enfermeras, médicos, técnicos de salud, laboratoristas, radiólogos, entre otros más, no cuenta con leyes especiales para su jubilación. Para alcanzar la misma, deben cumplir con lo establecido para ello en la Ley 51, retirarse con la base del 60 % del salario, hacerlo entre las edades de 57 y 62 años.

Al igual que la puerza pública, Órgano Judicial, bomberos, educadores y administrativos del Ministerio de Educación, trabajadores de Correo y Telégrafos, Ministerio Público, Banco Nacional, las enfermeras y auxiliares formaron parte del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales Obligatorio para los Servidores Públicos (FCPSSP), regidos por la Ley 15 de 31 de marzo de 1975. Este fondo brindaba dos tipos de servicios: jubilaciones especiales y prestaciones complementarias de vejez, invalidez o incapacidad permanente absoluta a los empleados públicos que no estaban amparados por leyes especiales. En 1997 se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones para Servidores Públicos, (SIACAP). Este sistema sustituye el sistema público de jubilación del FCPSSP.

En el caso del personal de salud, en su generalidad cuentan con una serie de leyes que norman sus ascensos, escalafones salariales, sobresueldos por jefaturas, incentivos académicos, con todo lo que tenga que ver con su posición y salarios.

## G. Trabajadores de las bananeras

Este sector ha experimentado por muchos años pésimas condiciones de trabajo, largas jornadas y exposición a químicos utilizados en las fumigaciones de las plantaciones, lo que ha generado muchas veces la aparición de enfermedades tanto a trabajadores como a sus familias, quienes viven en fincas que están dentro de la propiedad de la compañía bananera. Experiencias de despidos y expulsión de sus casas para que no se reconociera la relación de su enfermedad con su trabajo. La población asalariada que trabaja en plantaciones es de las más pobres de la región y del país, y en su gran mayoría, es población ngäbe.

En el año 2017, y como resultado de la presión que han ejercido los trabajadores de este sector en las calles y luego de una huelga, se promulga la Ley 45 de 16 de junio de 2017, la cual adiciona una serie de artículos a la Ley 51 de la CSS. Entre ellos, la actividad es considerada de alto riesgo para la salud de los trabajadores de empresas bananeras y trabajadores independientes del banano, y establece el derecho de un retiro anticipado por vejez. Para ello, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Haber cumplido 58 años de edad en el caso de los hombres y 54 las mujeres.
- Tener por lo menos 18 años de labores en esta actividad.
- Haber cotizado por lo menos 216 cuotas a la CSS.
- Para los que logren alcanzar los años y cuotas de referencia o más, la tasa de reemplazo seria del 80 % de su salario base mensual en base a los 10 mejores años de cotizaciones

## H. Cotizantes millas extras

Como ya mencionáramos, este perfil corresponde a aquellas personas que ya cumplieron con su ciclo laboral, están jubilados, pero siguen en la formalidad y cotizan al sistema. Sin embargo, esas cuotas no suman a sus pensiones. En estos casos, la CSS continúa recibiendo ingresos producto de la cuota obrero-patronal, que nunca ocasionarán impacto alguno de beneficio en la cuenta individual del cotizante.

**PENSIONADOS EN LA BASE DE DATOS DE ASEGURADOS DEL SUBSISTEMA EXCLUSIVAMENTE DE BENEFICIO DEFINIDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018**

| SEXO | NUMERO DE ASEGURADOS | SALARIO COTIZADO (en B/.) |
|---|---|---|
| **Total** | **42,423** | **831,654,782** |
| Mujeres | 22,615 | 454,890,110 |
| Hombres | 19,808 | 376,764,672 |

Fuente: Informe de Actuarios/Dirección Nacional de Informática de la CSS

De acuerdo con información aparecida en el informe de los actuarios de la CSS relacionada con los estados financieros del año 2018, se realizó una búsqueda por número de cédula y número de seguro social a las planillas de pensionados al 31 de diciembre de 2018. Ello arrojó como resultado que 42,423 pensionados aparecen en la base de datos de asegurados del subsistema exclusivamente de beneficio definido.

En el año 2018, la población de asegurados cotizantes en la república, entre hombres y mujeres, fue de 1,580,461. Cerca del 3 % de la población asegurada que cotizaba en ese momento eran pensionados, los que en la mayoría de los casos se veían en la necesidad de seguir trabajando, dado que el monto de sus pensiones no les alcanzaba para poder llevar una vida decorosa.

## III. Pensión no contributiva

Pertenecen a esta: los pensionados con aporte del Estado, la informalidad laboral y programas sociales

### A. Los pensionados con aporte del Estado

Es una pensión vitalicia de carácter asistencial concedida por el Estado a través de la seguridad social sin necesidad de haber cotizado al régimen:

Por negligencia sanitaria:
- Dietilenglicol.
- Heparina.

Por negligencia social:
- Incidentes en Bocas del Toro.

### B. Informalidad laboral y programas sociales

- Abandonados.
- Aquellos que no cotizan y no logran cumplir con el ciclo de cuotas.
- No protegidos.
- Voluntarios al sistema de cuotas.
- Los independientes no contribuyentes.

Programas sociales

Son asistencia de carácter social concedida por el Estado sin necesidad de haber cotizado al régimen:
- Red de Oportunidades - 120 a los 65, Ángel Guardián.

## IV. El Empleo Informal en Panamá

De acuerdo con la OIT, el sector informal es un sector distinto, capaz de dar empleo y generar autoocupación además de plantear que es una alternativa de los sectores pobres al desempleo. La formalidad es vista como una ocupación, por tanto, no impacta sobre las cifras de desocupados. En América Latina, PREALC incorpora al concepto de informalidad la lógica de sobrevivencia a partir del proceso de creación de empleo insuficiente.

Se consideran trabajadores informales a los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, trabajadores y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados, y el trabajo doméstico. En la actualidad observamos una nueva modalidad de trabajo informal, enmarcada en lo que se ha llamado futuro del trabajo o Trabajo en el Futuro, y aparecen los llamados crowdsourcing o externalización abierta de tareas, con características distintas a las formas tradicionales de informalidad, pero que sigue siendo una forma de sobrevivencia ante la falta de creación de empleos suficientes y de calidad.

El trabajador informal en su gran mayoría no puede realizar contribuciones a la seguridad social, por lo que, al llegar a su edad de descanso, no logra alcanzar una pensión y así disfrutar de su jubilación; no son sujetos de créditos, por lo que no son considerados por la banca para aplicar a préstamos para la adquisición de una casa digna; por otro lado, un alto porcentaje de los trabajos informales son considerados poco cualificados. Este sector está compuesto en gran proporción por población en condiciones de pobreza, sin embargo, también incluye a miembros de la clase media vulnerable, que sufren riesgo de caer en la pobreza.

El Reglamento general de afiliación e inscripción, aprobado en el 2007, en su artículo 34 establece quiénes pueden ingresar voluntariamente al régimen de la Caja de Seguro Social, clasificándolos en los siguientes grupos:

**Grupo A:** Las personas naturales que hayan dejado de estar sujetas al régimen obligatorio.
**Grupo B:** Las personas naturales que no estén sujetas al régimen obligatorio.
**Grupo C:** Las personas naturales domiciliadas en el territorio nacional al servicio de organismos internacionales.
**Grupo D:** Personas naturales al servicio de misiones diplomáticas y consulares acreditadas en Panamá.
**Grupo E:** Los hombres y mujeres mayores de edad, así como los emancipados, que se dedican de manera exclusiva a la atención y cuidado de su familia.
**Grupo F:** Los independientes no contribuyentes o informales a los cuales no se les haya reglamentado su incorporación al régimen obligatorio.
**Grupo G**: Los independientes contribuyentes que no estén sujetos a la afiliación obligatoria (mayores de 35 años al 1 de enero de 2007).

Al grupo F de los independientes no contribuyentes o informales se les exige que deben presentar:

- Declaración jurada de los ingresos percibidos durante el último año.
- Certificación o referencia de la actividad a la que se dedica.

Entre las variedades de ocupaciones de los no contribuyentes o onformales encontramos variedades de ocupaciones: doméstica - trabajador manual (casas de familia), jornalero (hacienda-fincas), obreros del transporte (choferes y ayudantes), artistas o músicos, empacadores o ayudantes generales en minisúper, trabajadores de micro empresas; profesionales independientes, contadores, consultores legales, económicos, financieros, laborales, ONG, pequeñas empresas; buhonerías, vendedores ambulantes, artesanos dependientes en mercados municipales (puesto de ventas). ama de casa, billeteros, salones de bellezas/barberías, limpiabotas, lavadores de autos, vendedores de periódicos, lavandero, planchadores y tintoreros, cobrador de boletas de bailes, peón agrícola, peón pecuario, jardineros, cuidador y entrenador de gallos de pelea, ebanistas, modista, sastre,

tapicero zapatero, entre otros.

Un elemento importante por resaltar es que el grupo de los independientes no contribuyentes o informales solo tienen derecho a afiliarse al régimen de IVM, no pueden afiliarse al régimen de Enfermedad y Maternidad, por lo cual solo cotizan para la pensión.

De acuerdo con el artículo 46 del Reglamento de afiliaciones, la base mínima para participar del régimen de Seguro Voluntario será de 300 balboas mensuales y establece que será elevada tomando como referencia las variaciones de la pensión mínima de la Caja de Seguro Social, contenida en el artículo 177 de la Ley n.º 51 de 2005.

La mayor concurrencia de la informalidad gravita en los siguientes sectores:

**A. Masculino en sectores como:**

- Construcción.
- Comercio y reparación.
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones.
- Industria manufacturera.
- Servicios comunitarios y personales (domésticos/mensajeros).
- Actividades inmobiliarias y empresariales.

**B. Femenino**

- Comercio y reparación.
- Industria manufacturera.
- Hoteles y restaurantes.
- Servicios comunitarios y domésticos.
- Actividades inmobiliarias y empresariales.

Se estima que 7 de cada 10 trabajadores del área rural no cotizan a la seguridad social. En el área rural, cerca de dos tercios de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, familiares sin remuneración y asalariados de PYMES, y en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la exclusión de la seguridad social alcanza al 85 % de ese grupo.

## EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD

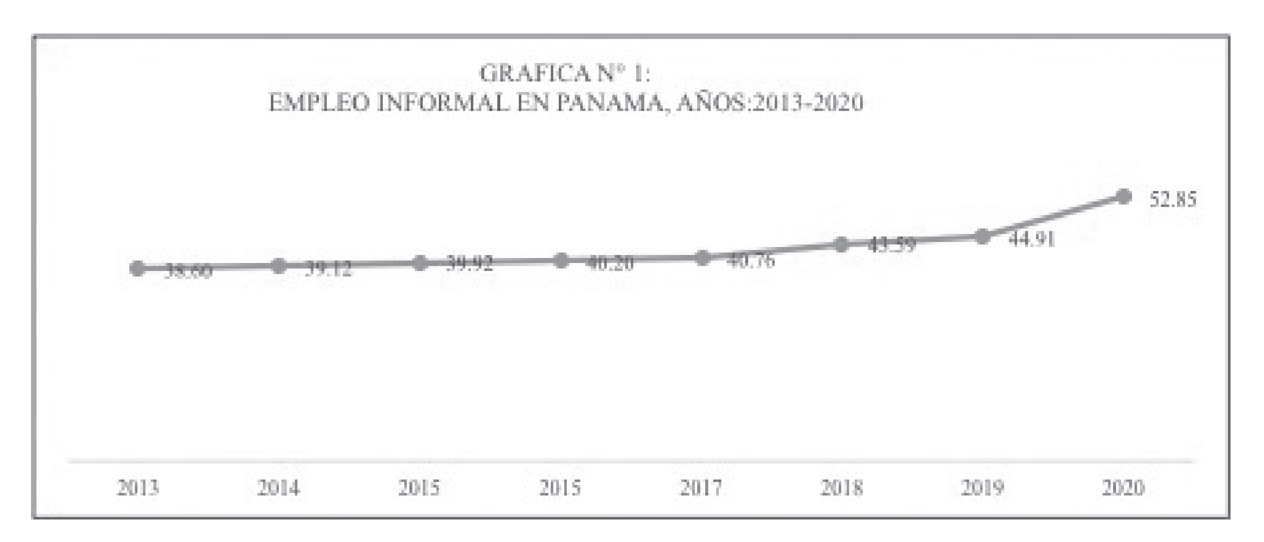
Dentro de la estructura del mercado laboral en Panamá la población ocupada no agrícola representa en promedio aproximadamente 1,681,774 para el periodo 2013-2020, la población empleada informal representa en promedio 716,225, considerando para el mismo periodo un 49 % de informalidad. (Ver tabla 1).

**Tabla 1:**
**El empleo Informal en Panamá, según localización laboral, Años: 2013-2020**

| Años | Población ocupada no agrícola | Empleo informal | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | En empresas del sector formal | En empresas del sector informal | Hogares | Porcentaje |
| 2013 | 1,372,265 | 529,672 | 99,640 | 376,521 | 53,511 | 38.60 |
| 2014 | 1,394,599 | 545,507 | 98,025 | 389,336 | 58,146 | 39.12 |
| 2015 | 1,441,286 | 575,415 | 109,165 | 409,006 | 57,244 | 39.92 |
| 2015 | 1,452,547 | 583,940 | 87,736 | 442,773 | 53,431 | 40.20 |
| 2017 | 1,488,326 | 606,597 | 105,890 | 447,681 | 53,026 | 40.76 |
| 2018 | 1,558,102 | 679,166 | 101,084 | 517,404 | 60,678 | 43.59 |
| 2019 | 1,594,721 | 716,113 | 93,221 | 554,261 | 68,631 | 44.91 |
| 2020 | 1,470,571 | 777,162 | 128,937 | 573,707 | 74,518 | 52.85 |

Fuente: Situación de la población ocupada, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Contraloría General de la República de Panamá (CGRP)

Considerando a la población ocupada no agrícola, los informales para el 2013 representaban un 38.60 % y para el 2020 bajo las condiciones de la pandemia por la COVID-19 se ve un incremento del 52.82 %. Como ya mencionáramos, estas poblaciones por lo general no cotizan dentro de la seguridad social y algunos se inscriben como cotizantes voluntarios. (ver gráfica 1)

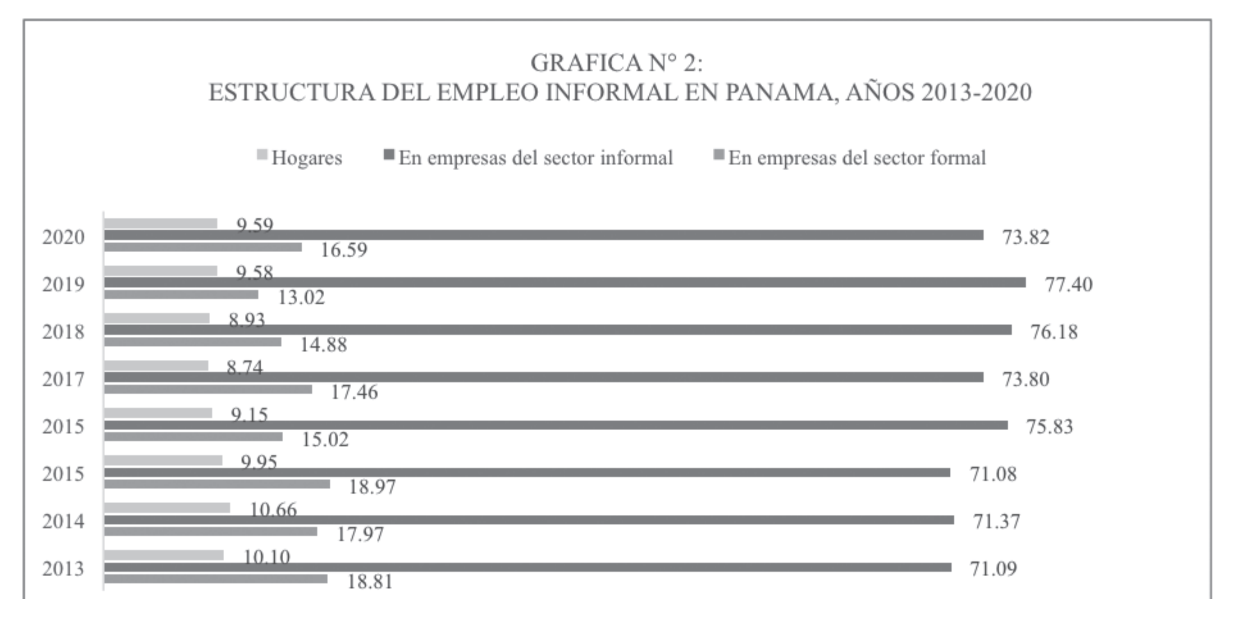



Fuente: Situación de la población ocupada, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Contraloría General de la República de Panamá (CGRP)

De acuerdo a la Contraloría General de la República de Panamá, los empleados informales para el 2013 llegaron a 529,672 personas y para el 2020 se estima que son 777,162 personas, considerando que este dato se adquirió por vía telefónica y sobre una estimación sesgada por las condiciones adversas de la pandemia de la COVID-19, creemos que el dato debe ser mayor siendo esta una población con características propias y con un fuerte indicio de que está dentro de la línea de pobreza y de extrema pobreza. Los empleados informales generan su actividad en su mayoría en las empresas del sector informal, en promedio 84.37 %, en la empresa del sector formal 18.96 % y, por último, desde el hogar con 10.96 %. Consideramos que estas poblaciones están en edad de trabajar y el Estado los ha invisibilizado hasta llevarlos a considerarse, como lo dijera Marx, "poblaciones residuales".

Los informales se encuentran en sectores como: comercio (23%), construcción (14 %), industria (12 %), logística (12 %), actividades en los hogares (10 %), otros servicios (9 %), hoteles y restaurantes (7 %), actividades administrativas (5%) y el resto de los sectores (8 %).

El modelo de exclusión social, económica y política debe considerarlo e introducirlo en la seguridad social formal. (Ver gráfica 2)




Fuente: Situación de la población ocupada, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Contraloría General de la República de Panamá (CGRP)

La OCDE analizó la informalidad laboral en 19 países del mundo (2004-2016), ubicando a Panamá como el país número 13 en el mundo y el número 3 entre los nueve países analizados de ALC, lo que indica que tiene una de las tasas de informalidad más altas del mundo.

El estudio establece que, a la edad de 15 años, seis de cada diez jóvenes provenientes de hogares pobres están escolarizados; a la edad de 30, nueve de cada diez son trabajadores informales o están inactivos. En el caso de los hogares vulnerables, seis de cada diez jóvenes de 30 años trabajan en el sector informal o están inactivos. Estas cifras demuestran que la informalidad laboral afecta sobre todo a aquellos que ocupan los quintiles más bajos de la distribución de ingresos.

La informalidad ha ido en aumento en los últimos años. El aumento de la informalidad trae

consigo reducción en las tributaciones y cotizaciones a la Caja de Seguro Social (solo el 10 % de los trabajadores no asalariados cotiza). Para el 2019, en 8 de las 10 provincias la informalidad era mayor al promedio nacional. En el 2018, el 55.1 % de los informales obtenía ingresos menores de 399 balboas; el 36.5 % se ubica en el rango de 400 a 999 balboas y el 8.4 % reportaba ingresos mayores de 1,000 balboas.

En conclusión, los empleados informales son una población excluida del modelo de crecimiento neoliberal. Siendo población ocupada dentro de la población económicamente activa, la política laboral del Estado panameño debe dirigirse a solucionar los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo por la vía de garantizarle una buena nutrición, vivienda decorosa, salud apropiada, educación y esparcimiento para él y su familia. Es necesario garantizar mecanismos reales que posibiliten estar cubierto por la seguridad social panameña. Sería el inicio de un gran cambio hacia el desarrollo de la inclusión y de reducción de las desigualdades en Panamá.

## V. Tasa de abandono

Para este caso, hemos determinado que existe una población de trabajadores que no han logrado permanecer dentro del sistema de salud de la Caja de Seguro Social y, sin embargo, estos lograron pagar algunas cuotas, posiblemente unos muy pocas y otros una cantidad importante.

De acuerdo con el informe de la Junta Técnica Actuarial, presentado el 4 de febrero de 2021, y luego de que en los informes financieros anteriores se hiciera la observación de que los cotizantes inactivos no eran objeto de registro, y sin embargo las proyecciones del pago de pensiones futuras se estaban realizando sin contemplar este elemento, se presenta en este último informe el dato de que existen 148,000 cotizantes inactivos en 2019 en la base de datos del sistema (SEBD), para lo cual utilizaron un horizonte hasta 2015.

## VI. Radiografía de perfiles

Una vez logradas la separación e identificación de los grupos de pensionados conformados por múltiples perfiles de ocupaciones y/o sectores de la actividad económica que presentan diferentes características, diseños, especialidad, obligatoriedad y población objetivo, procedemos a realizar análisis más específicos de cada perfil y sus comparaciones, en las cuales se reflejen similitudes o diferencias entre uno y otro, según el objeto de análisis.

## DISPAPARIDADES

### Perfiles de pensionados

### Los protegidos, los contributivos y la informalidad laboral

**Radiografía en perfiles**

| **Jubilación protegida**<br>**Fuerza pública** | **Pensión sacrificada (general)**<br>**Construcción** | **Pensión puente**<br>**Educadores** |
|---|---|---|
| Edad de inicio laboral.<br>Edad de retiro: 25-30 años de servicios.<br>Monto de la jubilación: último salario balboas).<br>Gastos de representación<br>Leyes especiales proteccionista.<br>Seguro privado/beneficio familiar.<br>Incentivos académicos.<br>Ascensos automáticos.<br>Otros aspectos demográficos. | Edad de inicio laboral.<br>Edad de retiro: 57 -62 años.<br>Monto (regla de jubilación): 60 % (balboas).<br>Convenciones colectivas.<br>Salario según categoría.<br>Póliza de seguro privado.<br>No incentivos académicos.<br>Promedio de 8 meses de .trabajado al año.<br>Desgaste físico/enfermedades.<br>Actividad de alto riesgo.<br>Otros aspectos demográficos. | Edad de inicio laboral.<br>Edad de retiro: 57 -62 años.<br>Monto (regla de jubilación): 60 % (balboas).<br>PRAA (educador aporta 7.9 % del salario bruto y el Estado 0.3 % del 1 % de todos los salarios de los que pagan.<br>PRAA:<br>Pensión temporal<br>Haber cumplido 52 años y 6 meses de edad las mujeres y 56 años edad los hombres.<br>336 meses de servicios.<br>Otros aspectos demográficos. |

**Radiografía en Perfiles**

| Pensión Sanitaria (General) | Jubilación Especial Sectorial | Pensión Contributiva en General |
|---|---|---|
| **Sector Salud** | **Trabajadores de la Bananeras** | **Cotizantes** |
| MÉDICO- ENFERMERA, FARMACÉUTICO, TÉCNICOS, OTROS.<br>Edad de inicio laboral.<br>Edad de retiro: 57 -62 años.<br>Monto (regla de jubilación): 60% (balboas)-<br>Cambios de etapas.<br>Bienales.<br>Incentivos académicos.<br>Pérdida de Jubilaciones. especiales.<br>Otros aspectos demográficos. | Edad de inicio laboral.<br>Edad de retiro: 54 -58 años<br>Monto (regla de jubilación): 80% (balboas) /base de 10 mejores años.<br>216 cuotas.<br>18 años de labores en la actividad.<br>Ley especial proteccionista<br>Ato riesgo a la salud.<br>Otros aspectos demográficos. | **Primaria - Secundaria**<br>Edad de inicio laboral.<br>Edad de retiro: 57 -62 años.<br>Monto (regla de jubilación): 60 %.<br>240 cuotas.<br>Salarios Públicos -Privados.<br>Leyes especiales laborales.<br>Pensión mínima - máxima.<br>Otros aspectos demográficos. |

**Radiografía en Perfiles**

<table>
<tr><th>Pensión millas extras</th><th colspan="2">Pensión contributiva y no contributiva</th></tr>
<tr><th>Cotizantes extras</th><th colspan="2">Informalidad laboral</th></tr>
<tr><th></th><th>Cotizantes (activos)</th><th>No cotizantes (pasivos)</th></tr>
<tr><td>+ de 57 y 62 años.<br>Se mantiene en la formalidad/laboral (mercado laboral). ¿Cuál es el %?<br><br>Continúan cotizando al sistema 6.5 %<br>Sus cotas no se suman a su ya pensión establecida.<br><br>Cuentan con mayores experiencias.<br><br>Otros aspectos demográficos.</td><td>Voluntarios contribuyentes.<br><br>Pagan sus cuotas mediante la presentación de una planilla especial.<br>Personas naturales<br>• No estén sujetas al régimen obligatorio o han dejado de estarlo.<br>• Domiciliadas en el territorio nacional al servicio de organismos internacionales.<br>• Al servicio de misiones diplomáticas y consulares acreditadas en Panamá.<br>Hombres y mujeres mayores de edad/ y los emancipados.<br>Se dedican de manera exclusiva a la atención y cuidado de su familia..<br><br>Independientes no contribuyentes.<br>No estén sujetos a la afiliación obligatoria.<br><br>Independientes contribuyentes<br>No están sujetos a la afiliación obligatoriedad (mayores de 35 años al 1 de enero de 2007).</td><td>Contratos suspendidos COVID.<br>Culminación de contratos.<br><br>Despidos.<br><br>Renuncias.</td></tr>
</table>

## ANÁLISIS DE ESCENARIOS DE PERFILES

### Fuerza pública frente a la construcción

| | Fuerza pública | Construcción |
|---|---|---|
| **Escenario 1.**<br><br>**Real.** | 25 - 30 años de servicios<br>último salario.<br>Ascensos.<br>Ley especial proteccionista (Estado).<br>12 meses al año. | 57 - 62 años.<br>240 cuotas - 60 % base.<br>Convención colectiva (privado).<br>Promedio de 8 meses laboral. |
| **Escenario 2.**<br><br>**Supuesto de edad de vida.** | 50 años de vida:<br>• Se jubila.<br>• Salud estable.<br>• Negocios.<br>• Cubre adecuadamente el costo de la canasta básica familiar.<br>• Determinantes de la salud adecuada. | 50 años de vida:<br>• No se ha jubilado.<br>• Tiene que trabajar más años.<br>• Pueda o no salir del sistema laboral.<br>• Salud no adecuada/desgaste físico.<br>• Otros. |
| **Escenario 3**<br>**Considerar y evaluar** | Aspectos demográficos. | Aspectos demográficos. |

### Fuerza públicafrente a los educadores

| | Fuerza Pública | Educadores |
|---|---|---|
| **Escenario 1**<br><br>**Real.** | 25 - 30 años de servicios.<br>Último salario.<br>Ascensos.<br>Ley especial proteccionista (Estado).<br>12meses al año. | 57 - 62 años.<br>240 cuotas.<br>PRAA. |
| **Escenario 2**<br><br>**Supuesto de edad de vida.** | 50 años de vida:<br>• Se jubila.<br>• Salud estable.<br>• Negocios.<br>• Cubre adecuadamente el costo de la canasta básica familiar.<br>• Determinantes de la salud adecuada. | 50 años de vida:<br>• No se ha pensionado.<br>• Salud no adecuada/desgaste físico.<br>• Beneficios de su ahorro (PRAA)/ pensión puente.<br>• Otros. |
| **Escenario 3**<br>**Considerar y evaluar.** | Aspectos demográficos. | Aspectos demográficos. |

## PERFIL DE LA INFORMALIDAD COMPARADO CON ELLA MISMA

### Desde un enfoque general

| SITUACIONES COMPLEJAS LABORABLES CUESTIONABLES O INJUSTAS | ACTIVIDADES QUE NO ESTÁN BAJO AMPARO LEGAL O INSTITUCIONAL | INCUMPLIMIENTO EN LOS BENEFICIOS SOCIALES |
|---|---|---|
| Tiempo de trabajo extraordinarios.<br>Obligatorios.<br>Pago de salarios fuera de tiempo.<br>Incumplimiento en el pago.<br>Bajos salarios.<br>Despidos sin aviso y sin compensación.<br>Empleos inestables.<br>Otras. | Trabajadores independientes/informales.<br>Servicios domésticos.<br>Vendedores ambulantes.<br>Comercio en redes.<br>Entre otras más actividades. | Pensiones.<br>Seguro social o de salud<br>No existe el debido reposo por motivo de salud. |

# *Bibliografía*

Banco Mundial,(1983) Structural Adjustment Loan, para Panamá.

Banco Mundial,(1986) Structural Adjustment Loan, para Panamá.

Banco Mundial. (1995). Report n.º 18421-PAN.

Banco Mundial, BID y OECD (2014). Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean.

Bilal U, Alazraqui M, Caiaffa WT, Lopez-Olmedo N, Martinez-Folgar K, Miranda JJ, et al. (2019). Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis. Lancet Planetary Health. 2019;3(12). Disponible en https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(19)30235-9/fulltext

CEPALSTAT. Consulta Integrada. Disponible en https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3289&idioma=e

Chandiramani, R. (Febrero de 2020). Cortizo da a entender que no utilizarán medidas paramétricas para salvar la CSS. Artículo en La Estrella de Panamá. Disponible en https://www.laestrella.com.pa/economia/200201/cortizo-da-entender-utilizaran-medidas-parametricas-salvar-css

Contraloría General de la República. (1997). Informe del Contralor, marzo de 1997, p.61-62.

Coriat, A. (enero de 2021). Cambios paramétricos, un asunto obligado para salvar el IVM. Artículo en La Estrella de Panamá. Disponible en https://www.laestrella.com.pa/nacional/210118/cambios-parametricos-asunto-obligado-salvar

CSS, Informes Financieros, varios años (2005-2020)

CSS, Memorias, varios años. (2005-2018)

CSS (2020). Dirección Ejecutiva Nacional de Finanzas y Administración, Situación Financiera, diciembre.

CSS (2021). Compra-venta Intrainstitucional de Bono del Tesoro de la República de Panamá, 2029, por monto de .421,298,014.89 de balboas.

Dever, G.E.A. (1976). An epidemiological model for health policy analysis. Soc Indic Res 2, 453–466. Disponible en https://doi.org/10.1007/BF00303847

Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (junio 2020). Reformas

Paramétricas en los programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 – junio 2020. Disponible en http://www.fiapinternacional.org/publicaciones/reformas-parametricas-en-los-programas-publicos-de-reparto/

FMI, (1979). Informe de la Misión, Confidencial, julio. Este documento se firmó sin que el Gobierno lo diera a conocer. La Revista Diálogo Social publicó una versión resumen, en su No. 120, febrero, 1980.

FMI (2015). Country Report No. 15/237, Article Iv Consultation. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15237.pdf

FMI (2015) "Opciones de Reforma para el Sistema de Pensiones para Mejorar la Sostenibilidad y el Capital", Informe a Panamá, noviembre.

González, E. y Rivera, D. (2020). Un país, dos crisis: la desigualdad y el COVID-19 en Panamá. Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en https://www.kas.de/documents/7851262/9778142/Impactos+Econ%C3%B3micos+%E2%80%9CUn+pa%C3%ADs%2C+dos+crisis+la+desigualdad+y+el+COVID-19+en+Panam%C3%A1%E2%80%9D.pdf/0fad9151-d557-ae4a-98d5-18ca135e2fde?version=1.0&t=1605831818385

Herrera Ballesteros, V. H. (2020). Estimación de la Nairu mediante la Curva de Phillips con expectativas de inflación e implicaciones de la histéresis laboral en Panamá. Plus Economía de la Universidad Autónoma de Chiriquí. Disponible en http://pluseconomia.unachi.ac.pa/index.php/pluseconomia/article/view/439

INEC, Varios Años. Estadísticas sobre salud y seguridad social. https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=882&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INEC, Varios Años. Estadísticas de Cuentas Nacionales.

INEC, Varios Años. Encuestas de hogares y de Propósitos Múltiples.

Instituto Nacional de la Mujer. (2014). VI Informe Clara González (2011-2013) Informe final. Disponible en https://inamu.gob.pa/informe-nacional-clara-gonzalez/

Junta Técnica Actuarial de la CSS. (2019). Informe para la Junta directiva de la Caja de Seguro Social y Poder Ejecutivo-MEF.

Ley 30, Gaceta Oficial 21943 de 31 de diciembre de 1991.

Ley 44, Gaceta Oficial 22847 del 14 de agosto de 1995.

Marcel, M. y Tapia, W. (2010). Efectos de la crisis financiera sobre las pensiones en América Latina. IDB Working Papers. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/es/publicacion/13592/efectos-de-la-crisis-financiera-sobre-los-sistemas-de-pensiones-en-america-latina#:~:text=Los%20efectos%20de%20la%20reciente,ha%20dado%20lugar%20-la%20recesi%C3%B3n

Marx, K. (2003). La guerra civil en Francia. Marxists.org. Disponible en https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gcfran/index.htm

Ministerio de Desarrollo Social. (2019). Memoria Anual, p. 49. Disponible en https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2020/01/Memoria2019.pdf

Ministerio de economía y Finanzas (2017). Informe de ejecución del programa de inversiones públicas no financieras. Dirección de Programación de Inversiones. Disponible en https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-Ejecucion-Inversiones-Vigencia-2017.pdf

Mon, D.; Lacalle, J.; Tribaldos, C.; Nicolau, J.; Abadía, C. D.; Brenes, R.; (2021) Por una CSS

eficiente y financieramente sólida para garantizar un sistema de Salud y Pensiones que nos merecemos los panameños. Comunicado pagado en el Diario La Prensa. Disponible en https://www.prensa.com/comunicados/por-una-css-eficiente-y-financieramente-solida-para-garantizar-un-sistema-de-salud-y-pensiones-que-nos-merecemos-los-panamenos/

Organización Mundial de la Salud. (1986). Documento para la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F.; Urban, S.; Wodsak, V. y Yu, Z. (2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Organización Internacional del Trabajo. Disponible en https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496

Pallares-Miralles,M, Romero C. y Whitehouse, E. (2012). International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures, Banco Mundial.

Quevedo, R. (2021). La hora de los fondos privados de pensiones. Disponible en https://www.martesfinanciero.com/portada/la-hora-de-los-fondos-privados-de-pensiones/

Redacción Panamá América. (junio de 2020). Gobierno canceló $1,836 millones de cuentas heredadas por Varela. Disponible en https://www.panamaamerica.com.pa/economia/Gobierno-cancelo-1836-millones-de-cuentas-heredades-por-varela-1166167

Roballino, D. A. (2009). Reform Option I: Parametric Changes. World Bank.

Rodríguez Blanco, E.; De León, N.; Marco Serra, Y. y Camara Cañizares, S. (2018). Diagnóstico de género sobre la participación de las mujeres en la ciencia en Panamá. Disponible en https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2019/02/Diagnostico_Genero_Ciencia_Panamacon_Sumario_Ejecutivorev2-1-2.pdf

Rojas Ochoa, F. (2009). Salud Pública. Medicina Social. La Habana: Editorial Ciencias Médicas. http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/revsalud/salud_pub_medsocial.pdf

Testa, M. (agosto de 2019). Mon: 'aumento de la edad no es la solución al IVM'. Artículo en La Estrella de Panamá. Disponible en https://www.laestrella.com.pa/nacional/190815/mon-edad-aumento-solucion

Turner, Anayansi. (2020) La retención indebida de cuotas es un delito. Artículo en Periódico El Siglo, enero. Disponible en http:/elsiglo.com.pa/opinion/retencion-indebida-cuotas-delito/24149650

Ugalde, A. y Homedes, N. (2005) "Neoliberal health sector reforms in Latin America: Unprepared managers and unhappy workers" ("Las reformas neoliberales del sector de la salud: déficit gerencial y alienación del recurso humano en América Latina"), Revista Panamericana de la Salud, abril. https://www.researchgate.net/publication/7911399_Neoliberal_health_sector_reforms_in_Latin_America_Unprepared_managers_and_unhappy_workers

# EL ROMPE-CABEZAS DE LA CSS

**La situación real de los programas de Invalidez, Vejez y Muerte y de Enfermedad y Maternidad de la Caja de Seguro Social (CSS) y las propuestas del movimiento popular y social panameño.**

**REDES SOCIALES**

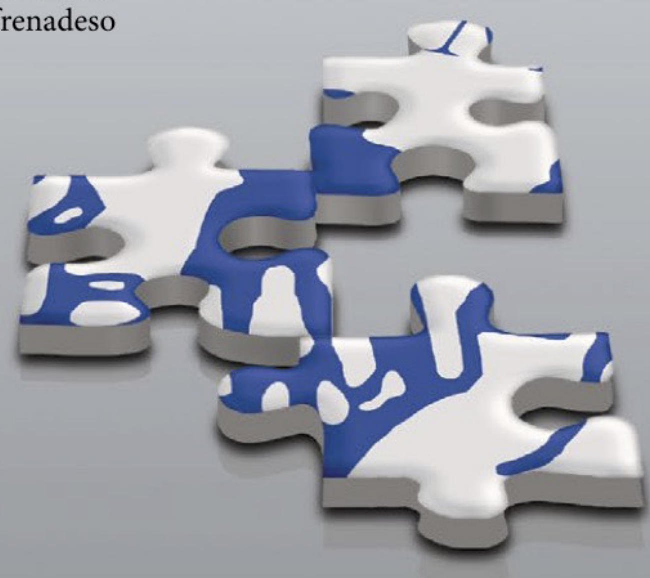



**Facebook:**
Movimientos Sociales de Panamá
Frenadeso Panamá
La Voz de Frenadeso

**Tuiter:**
@frenadeso
@frenadeso2
**Instagram:**
@frenadeso




Tuiter: @conusi1
Facebook: Conusi
Instagram: Conusi_20



**PANAMA, 2021.**